198
190

198/190

Из книг Шлуза

МѢСТНЫЕ НАЛОГИ.

198 190

МѢСТНЫЕ НАЛОГИ.

ОПЫТЪ ИЗСЛѢДОВАНІЯ

ТЕОРІИ И ПРАКТИКИ МѢСТНАГО ОБЛОЖЕНІЯ

В. А. Лебедева

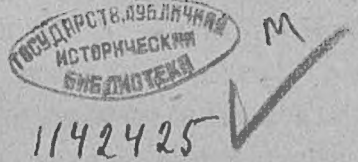
Профессора Императорскаго С.-Петербургскаго Университета.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Типо-Литографія А. М. Вольфа, Большая Итальянская, д. 2.

1886.

11
В8009 – 2ч
В138377
4ч



ПРЕДИСЛОВІЕ.

«Patet omnibus veritas; nondum est occupata: multum ex illa etiam futuris relictum est».

Seneca.

Цѣль этой работы выяснить, по мѣрѣ силъ, главнѣйшій вопросъ мѣстнаго финансоваго хозяйства, — вопросъ о системѣ и формахъ мѣстныхъ налоговъ. Это вопросъ столь же существенный здѣсь, какъ и въ государственномъ финансовомъ дѣлѣ. Это притомъ вопросъ изъ числа наиболѣе поддающихся теоретическому построенію; тогда какъ большинство другихъ отдѣловъ финансовой науки представляютъ собою не столько чистую теорію, сколько обобщеніе правилъ и пріемовъ, усвоенныхъ практикою различныхъ государствъ. Чтобы изслѣдовать основныя начала мѣстнаго обложенія намъ пришлось заняться нѣсколько и вопросомъ о самоуправленіи, его функціяхъ, о существѣ и предѣлахъ его финансовой власти.

Какъ вспомогательный и пояснительный матеріалъ для нашихъ выводовъ мы взяли организацію мѣстныхъ финансовъ и налоговъ—въ Англіи, Франціи и Пруссіи. Выборъ этотъ не случайный: онъ обусловливается не просто тѣмъ только, что для этихъ странъ имѣются наиболѣе полные и наиболѣе доступные матеріалы, но и, притомъ въ особенности, тѣмъ, что эти три страны представляютъ три коренные типа организаціи мѣстныхъ налоговъ: типъ самостоятельныхъ налоговъ (Англія), типъ мѣстныхъ налоговъ, наитѣснѣйшимъ образомъ связанныхъ съ государственнымъ обложеніемъ (Франція) и типъ смѣшанный (Пруссія). Интересно было бы конечно представить сравнительный обзоръ финансоваго самоуправленія и другихъ государствъ; но за отрывочностью, разновременностью, а частію и полнымъ отсутствіемъ матеріаловъ обзоръ этотъ имѣлъ бы неизбѣжно много пробѣловъ и мало прибавилъ бы данныхъ для рѣшенія нашей задачи.

По задуманному нами плану книга эта должна бы завершиться главою о нашихъ земскихъ финансахъ. Оказывается однако, что обработка матеріаловъ, подготовленныхъ для этой главы потребуетъ еще не мало времени; а между тѣмъ, въ ожиданіи ея, готовая уже часть нашей работы, составляющая притомъ сама по себѣ нѣчто цѣлое, утратила бы долю свѣжести и можетъ быть своевременности. Поэтому главу о Россіи мы предполагаемъ напечатать впослѣдствіи, въ видѣ дополненія къ издаваемой теперь книгѣ или, можетъ быть, въ видѣ отдѣльнаго сочиненія.

В. Л.

ВВЕДЕНІЕ.

До второй половины текущаго столѣтія область мѣстныхъ финансовъ почти не обращала на себя вниманія финансовой науки. Наука вѣдала лишь государственное финансовое хозяйство, а если и касалась хозяйства общинъ и другихъ мѣстныхъ союзовъ и системы ихъ доходовъ, то какъ будто нехотя. Это тѣмъ страннѣе, что мѣстное хозяйство, его потребности и попеченіе о средствахъ для ихъ удовлетворенія также стары, какъ сама община. Если самостоятельность «мѣстности» и ея хозяйства и была въ свое время заглушена централизаціонными стремленіями государства, то все же не совсѣмъ была убита; а въ Англіи принципы мѣстнаго самоуправленія и хозяйства издавна стояли твердо и оно дѣйствовало въ своей области столь же самостоятельно, какъ государственное управленіе въ своей. Правда, въ Англіи же у А. Смита встрѣчаемъ и первое указаніе на основное руководящее начало мѣстнаго финансоваго самоуправленія. Смитъ видитъ его въ томъ, что мѣстные или провинціальные расходы, дѣлаемые исключительно для пользы данной мѣстности или провинціи, должны быть покрываемы изъ мѣстныхъ же или провинціальныхъ доходовъ, а не возлагаться на общій государственный доходъ; ибо несправедливо возлагать на все общество тѣ расходы, польза которыхъ касается только одной его части. Но этимъ замѣчаніемъ Смитъ и ограничился; онъ разумѣетъ очевидно лишь ближайшія мѣстныя потребности; понятіе о мѣстности, общинѣ, приходѣ, земствѣ, какъ носителяхъ государственныхъ функцій, ему чуждо *).

Нѣмецкая литература, воспитавшая и развившая финансовую науку, до новѣйшаго времени, по вопросу о мѣстныхъ финансахъ большею частію отдѣлываясь лишь краткими замѣчаніями. Такое поверхностное отношеніе къ столь жизненному вопросу, какъ мѣстное самоуправленіе и организація его финансовъ, можно пожалуй объяснить отсутствіемъ спеціальныхъ изслѣдованій о положеніи этого дѣла

*) Такъ расходъ на содержаніе мѣстной полиціи онъ приводитъ въ примѣръ мѣстнаго расхода; расходы же на пути сообщенія и училища онъ относитъ къ такимъ, которые вообще должны удовлетворяться изъ государственной казны. Wealth of nations; кн. V гл. I ч. IV.

въ различныхъ странахъ, изслѣдованій, которыя и могли бы дать матеріалъ для построенія общей теоріи мѣстныхъ налоговъ. Но можно также спросить, почему же такъ долго никто не принимался за эти спеціальныя изслѣдованія? Почему «въ то время, какъ уже цѣлыя столѣтія имѣется богатая литература о государственныхъ налогахъ, наука такъ мало заботилась о налогахъ мѣстныхъ? и почему они такъ долго предоставлены были на произволъ практики, рутины, устарѣлыхъ обычаевъ»?*).

Отвѣтъ на эти вопросы можно найти развѣ только въ томъ, что наука не считала своею обязанностью вдаваться въ частный вопросъ о налогахъ мѣстныхъ, считая ихъ вмѣстѣ съ самоуправленіемъ за нѣчто лишнее и даже мѣшающее правильному развитію государства. Правда, въ нѣкоторыхъ личностяхъ, какъ напр. Якобъ, сознаніе важности этого вопроса несомнѣнно существовало, но для другихъ и притомъ для большинства, онъ былъ пустымъ звукомъ. «Вѣрная теорія общинныхъ налоговъ и въ особенности налоговъ муниципальныхъ, говоритъ Якобъ, будетъ для практики произведеніемъ величайшей важности»**) Нельзя не пожалѣть, что, сознавая важное значеніе такой теоріи, онъ не сдѣлалъ попытки къ ея разработкѣ, а ограничился лишь поверхностными замѣчаніями, въ родѣ того, что при общинныхъ налогахъ слѣдуетъ руководиться иными правилами, чѣмъ при государственныхъ; что принципы собственно должны быть тѣже, но примѣняться иначе, вслѣдствіе особенности положенія многихъ общинъ; что прямые налоги неудобны для общинъ, такъ какъ ими невозможно привлечь всѣхъ жителей общины (города) какъ постоянныхъ, такъ и временныхъ къ участію въ удовлетвореніи общинныхъ потребностей. Такимъ образомъ Якобъ отдаетъ для общинъ предпочтеніе косвенному обложенію, въ подчиненіи формамъ налоговъ государственныхъ. Въ частности же наилучшимъ способомъ взиманія общинныхъ налоговъ онъ признаетъ акцизъ, особенно въ большихъ городахъ. Впрочемъ, въ концѣ концовъ, онъ ставитъ выработку теоріи мѣстныхъ налоговъ въ связь съ выработкою яснаго и точнаго понятія о томъ, какія потребности слѣдуетъ считать принадлежащими общинѣ, какія кантону, какія провинціи и т. д. «Доколѣ, говоритъ онъ, этотъ предметъ не будетъ поставленъ въ истинномъ свѣтѣ, дотолѣ постоянно будемъ очень ошибаться, стараясь примѣнять къ общинѣ туже теорію налоговъ, что и къ государству» Но какова должна быть эта теорія мѣстныхъ налоговъ онъ не разъясняетъ.

Нѣкоторые изъ писателей первой половины XIX столѣтія даже вовсе не усматриваютъ особенной надобности въ разработкѣ вопроса о мѣстныхъ налогахъ. Такъ, крупный представитель финансовой науки въ Германіи, Мальхусъ относится къ этимъ налогамъ прямо неодобрительно и даже не видитъ другой связи между ними и государственными налогами, какъ ту, что ими увеличивается общая сумма налоговъ, которая т. о. можетъ выйти изъ надлежащихъ предѣловъ и

*) Слова Faucher на 9-мъ съѣздѣ экономистовъ, 1867 г.

**) Jacob. Die Staatsfinanzwissenschaft, §§ 691, 1217.

тѣмъ повредить прочности податныхъ источниковъ. Притомъ, какъ ему кажется, мѣстные сборы, служащіе для чисто мѣстныхъ цѣлей, невозможно согласовать съ правилами финансовой науки, такъ какъ своимъ разнообразіемъ и неравномѣрностью раскладки они нарушаютъ основныя начала общности и равномѣрности обложенія, а съ другой стороны поощряютъ къ излишнимъ тратамъ, свыше дѣйствительной надобности. Ему представляется даже, что всякое уменьшеніе финансовой централизаціи можетъ повредить единству государства; хотя въ тоже время онъ признаетъ, повидимому, пользу въ существованіи мѣстныхъ корпоративныхъ учрежденій, изъ природы которыхъ вытекаютъ особыя права и обязанности и которыми удовлетворяются спеціально-мѣстныя нужды изъ мѣстныхъ же источниковъ, при условіи исключительности въ пользованіи выгодами отъ тѣхъ учрежденій, для которыхъ производится тотъ или другой расходъ, какъ это и бываетъ въ общинахъ*).

Для Мальхуса т. о. значеніе мѣстнаго финансоваго хозяйства вовсе неясно. Онъ признаетъ фактъ его существованія, но не видитъ въ немъ ничего особенно полезнаго для государства.

Рау, не касаясь способовъ удовлетворенія мѣстныхъ потребностей, находитъ лишь, что по нѣкоторымъ изъ нихъ должны быть точно опредѣлены высшею властію цѣль и объемъ удовлетворенія; другія же могутъ быть предоставлены усмотрѣнію мѣстнаго самоуправленія, въ чемъ и обнаруживается особенная полезность провинціальнаго хозяйства. Онъ предостерегаетъ однако отъ слишкомъ значительнаго расширенія такихъ факультативныхъ расходовъ и желаетъ, чтобы имъ былъ назначенъ предѣлъ, по той же причинѣ, что у Мальхуса, т. е. что это расширеніе можетъ ослабить въ обществѣ способность къ несенію государственныхъ налоговъ **).

Съ большимъ вниманіемъ отнесся къ мѣстному самоуправленію и къ области его финансовъ Роттекъ. Дѣлая различіе между расходами государственными съ одной стороны, и провинціальными, окружными и общинными съ другой; указывая на доводы, говорящіе за удовлетвореніе мѣстныхъ расходовъ изъ средствъ мѣстностей, непосредственно заинтересованныхъ въ выгодахъ имѣющихъ получиться отъ удовлетворенія той или другой мѣстной потребности, Роттекъ тѣмъ не менѣе приходитъ къ выводу, что, за немногими исключеніями, дѣленія расходовъ на упомянутыя двѣ категоріи, вообще быть не должно. Отрицая т. о. самостоятельное существованіе мѣстныхъ финансовъ, онъ въ тоже время выдѣляетъ изъ нихъ расходы общинъ, признавая въ общинѣ самостоятельную корпорацію, несомнѣнно обладающую своимъ собственнымъ кругомъ дѣятельности, лишь бы она была подъ наблюденіемъ государства и состояла въ гармоніи съ достижимостью государствомъ своихъ цѣлей. Но сохраняя, подобно семьѣ, извѣстный кругъ свободной дѣятельности, община

*) Malchus, Handbuch der F. wissenchaft 1830. I, § 75; II, §§ 7, 8.

**) Rau, Grunds. der F. wiss. 5 изд. 1865. §§ 54, 55. Изъ мѣстныхъ налоговъ онъ упоминаетъ лишь о привратномъ акцизѣ (octroi), §§ 417, 429.

должна и средства на это имѣть свои собственныя. Итакъ хозяйство общинъ является статьею совершенно отдѣльною отъ государственнаго бюджета. Даже и тамъ, замѣчаетъ Роттекъ, гдѣ эмансипація общинъ еще мало проведена, онѣ все таки живутъ, каждая, отдѣльною отъ государства и отъ прочихъ общинъ жизнію, имѣютъ свою отдѣльную собственность или правоспособность къ ея пріобрѣтенію. Признавая самостоятельное значеніе общины, какъ хозяйственнаго и финансоваго организма, Роттекъ однако не рѣшается признать такое же значеніе за провинціей и ея подраздѣленіями. Онъ находитъ, что основанія, дающія поводъ къ признанію за общиною значенія самостоятельной формы общежитія, непримѣнимы къ уѣзду и провинціи, а если и примѣнимы, то въ гораздо болѣе ограниченномъ размѣрѣ. Пропорціонально же этому размѣру уменьшается справедливость и цѣлесообразность отнесенія извѣстныхъ расходовъ на собственныя средства такихъ подраздѣленій государства. Фактическое же существованіе уѣзднаго и провинціальнаго финансоваго самоуправленія Роттекъ объясняетъ не внутреннею необходимостью, а просто существующими законами и историческими отношеніями и вообще большею близостью государства къ федеративному строю, чѣмъ къ единству. «При стремленіи современнаго государства къ единству, къ централизаціи, дѣленіе на провинціи и уѣзды имѣетъ лишь административное значеніе; самостоятельное же ихъ хозяйство есть ничто иное, какъ постепенно исчезающій остатокъ прежней самостоятельности». Такимъ образомъ и Роттекъ не уяснилъ себѣ идеи земскаго самоуправленія и хозяйства; возможность его, какъ явленія нормальнаго, правомѣрнаго, съ своимъ кругомъ задачъ и средствъ для ихъ выполненія, ему почти непонятна. «Отсутствіе самостоятельнаго провинціальнаго общежитія дѣлаетъ невозможнымъ и существованіе самостоятельнаго хозяйства провинціи», говоритъ онъ, и даже не находитъ такихъ предметовъ, которые могли бы подлежать земскому вѣдѣнію. Житель провинціи или уѣзда для него—гражданинъ, одинаковый со всѣми прочими и потому обязанный нести одинаковое со всѣми государственное тягло и ничего болѣе, какъ будто онъ ничѣмъ не связанъ съ мѣстностью, какъ будто ея интересы ему совершенно чужды! «Исключительность пользованія какими либо государственными учрежденіями, находящимися въ провинціи или уѣздѣ, замѣчаетъ онъ далѣе, явленіе весьма рѣдкое. Немного найдется такихъ учрежденій, польза которыхъ ограничивалась бы только предѣлами данной области или даннаго округа. Большею частію онѣ полезны всему государству, почему и содержаться должны на счетъ его казны. Исключенія составляютъ развѣ только нѣкоторыя учрежденія, имѣющія болѣе частную полезность для данной мѣстности, какъ наприм. пути сообщенія, гавани и проч. Для содержанія ихъ можно требовать особыхъ взносовъ отъ тѣхъ мѣстностей, гдѣ они учреждены; но предѣлы пользованія этими учрежденіями никогда не совпадаютъ съ административными границами провинцій и уѣздовъ, а часто объемлютъ собой общины нѣсколькихъ административныхъ округовъ.» «Впрочемъ особые взносы, взимаемые для содержанія такихъ учрежденій, замѣчаетъ да-

лѣе Роттекъ, не даютъ конечно повода къ существованію особыхъ провинціальныхъ финансовъ и должны входить въ общій составъ государственныхъ доходовъ». Наконецъ, только учрежденія или работы, мало касающіяся государственнаго интереса или къ осуществленію которыхъ правительство неимѣетъ достаточнаго основанія, могутъ быть относимы на счетъ добровольныхъ складокъ заинтересованныхъ лицъ. Но такія соединенія лицъ не должно считать за политическіе союзы, а слѣдуетъ смотрѣть на нихъ просто, какъ на частныя общества. Хорошо однако, если правительство поощряетъ эти союзы и даже придаетъ имъ нѣкоторое оффиціальное значеніе, съ допущеніемъ въ нихъ выборнаго представительства. Это даетъ имъ самостоятельность и порождаетъ юридическую возможность отдѣльнаго общественнаго хозяйства».

Въ такомъ-то тѣсномъ и элементарномъ видѣ представляется Роттеку самоуправленіе съ его хозяйствомъ. Но и эти слабые проблески сознанія необходимости существованія этого хозяйства, —въ извѣстныхъ случаяхъ, —окончательно затмѣваются у него требованіемъ централизаціи доходовъ и расходовъ, въ коей ему видится закрѣпленіе связи государственнаго единства, устраненіе провинціальной обособленности и тягости двойственнаго обложенія—государственнаго съ провинціальнымъ *).

Дальше Роттека во взглядѣ на мѣстные или собственно общинные финансы пошелъ Баумштаркъ. Правда, до сознанія идеи земскаго хозяйства и онъ не дошелъ; но то, что онъ говоритъ о хозяйствѣ общины весьма и весьма заслуживаетъ вниманія. Такъ онъ вполнѣ признаетъ долго пребывавшее въ забвеніи значеніе общины для народнаго и государственнаго блага и съ удовольствіемъ отзывается о возстановленіи въ началѣ нынѣшняго столѣтія (въ Пруссіи и нѣк. др. государствахъ Германіи) ея самостоятельности какъ моральнаго лица, съ извѣстными правами и собственностью и какъ о мѣрѣ, способствующей поправленію мѣстныхъ дѣлъ. Онъ даетъ сжатый, но подробный очеркъ правилъ общиннаго хозяйства и разсматриваетъ составъ его финансовыхъ средствъ. Тутъ въ отношеніи основныхъ принциповъ общиннаго обложенія онъ является приверженцемъ теоріи услуги и возмездія, требующей, чтобы каждая жертва члена общества оплачивалась соотвѣтственной услугой со стороны этого послѣдняго. Вмѣстѣ съ тѣмъ онъ требуетъ, чтобы система общинныхъ налоговъ была по возможности однородна съ системою налоговъ государственныхъ **).

Небезинтересно будетъ привести здѣсь и мнѣніе о мѣстныхъ финансовыхъ организмахъ бывшаго русскаго Министра финансовъ графа Канкрина. Слову финансы онъ даетъ обширное значеніе: «разсуждая о финансахъ, говоритъ онъ, мы разумѣемъ подъ ними общественное достояніе вообще; слѣдовательно сюда принадлежатъ не одни только собственно государственные финансы, но и му-

*) Rotteck. Lehrbuch des Vernunftrechts u. der Staatswissenschaften. Bd. IV Oekonomische Politik. 1835.

**) Baumstark. Kameralistische Encyclopädie. 1835. §§ 43, 378—393.

ниципальные, кои можно подраздѣлить на провинціальные, городскіе и мѣстные; сюда же принадлежатъ и добровольные взносы». Но не включаетъ онъ сюда доходовъ благотворительныхъ учрежденій, духовнаго вѣдомства и разныхъ особыхъ обществъ и учрежденій, признавая ихъ доходами частными. Естественную причину повсемѣстной отдѣльности муниципальныхъ доходовъ отъ государственныхъ Канкринъ видитъ, въ противоположность напримѣръ Роттеку, не въ волѣ законодателя и не въ исторической случайности, а въ самомъ существѣ предмета: «государственные доходы собираются для потребстей всего государственнаго общества, а муниципальные служатъ для покрытія такихъ расходовъ, которые часто, смотря на мѣстности, представляютъ весьма большое между собою различіе».

Итакъ Канкринъ находитъ вполнѣ нормальнымъ существованіе различныхъ мѣстныхъ организмовъ съ ихъ собственными задачами и средствами. При этомъ онъ требуетъ однако, чтобъ провинціальные финансы находились подъ постояннымъ контролемъ правительства, даже и въ томъ случаѣ, когда они вотируются самимъ земствомъ *).

Вотъ почти все, что имѣется въ старой литературѣ изъ наиболѣе существеннаго по вопросу о мѣстномъ финансовомъ самоуправленіи и мѣстныхъ налогахъ. Не великъ запасъ свѣдѣній, съ которыми застало ее наступленіе второй половины XIX столѣтія. Итакъ, если и нельзя утверждать, что финансовое хозяйство мѣстныхъ союзовъ общежитія было въ полномъ забвеніи у науки, то все же отношеніе ея къ нему было весьма поверхностное, а отчасти и неблагопріятное. «Нельзя удивляться поэтому, что въ этой области, заброшенной наукою, и не очень охотно культивируемой и законодательствомъ, практическое рѣшеніе относящихся къ ней вопросовъ не всегда было блестяще» (Faucher на IX съѣздѣ экономистовъ). А между тѣмъ сознаніе великаго значенія мѣстнаго самоуправленія стало больше и больше пробивать себѣ путь въ общественномъ мнѣніи. Расширеніе объема государственной дѣятельности, особенно усилившееся со второй половины текущаго столѣтія, практически указывало на необходимость сосредоточить дѣятельность правительства преимущественно на дѣлахъ высшаго государственнаго управленія и политики, а мелкія повседневныя заботы о мѣстныхъ интересахъ предоставить самой мѣстности, въ лицѣ ея органовъ; тѣмъ болѣе, что эти мелкія, съ точки зрѣнія высшей политики, интересы весьма однако существенные и для самаго государства, очевидно лучше знакомы самой мѣстности и лучше могутъ быть ею осуществлены. Съ водвореніемъ такого сознанія почувствовалась необходимость въ разработкѣ основаній мѣстнаго финансоваго строя и въ особенности — системы мѣстныхъ налоговъ И дѣйствительно вскорѣ началась усиленная разработка этого вопроса на Западѣ—и частію по почину самихъ правительствъ и ученыхъ обществъ. Бельгія, по поводу вопроса объ отмѣнѣ городскихъ акцизовъ

*) Die Oekonomie der menschlichen Gesellschaften, 1845.

(octroi) первая обратилась къ изслѣдованію порядковъ мѣстнаго обложенія существующихъ въ классической странѣ самоуправленія—Англіи. Результатомъ оффиціальнаго изслѣдованія былъ докладъ о мѣстныхъ налогахъ Великобританіи и Ирландіи, составленный Фиско и Фанъ-деръ-Стрэттеномъ и представленный министромъ финансовъ Бельгіи Фреръ-Орбаномъ Палатѣ депутатовъ въ декабрѣ 1859 г. *).

Вскорѣ затѣмъ вопросъ о мѣстныхъ налогахъ, отчасти повидимому подъ вліяніемъ этой работы, получилъ гражданство и во французской литературѣ, благодаря Де-Парьё, посвятившему цѣлый томъ своего обширнаго труда о налогахъ **) изложенію порядковъ мѣстнаго обложенія, дѣйствующихъ въ различныхъ странахъ. Побужденіемъ автора къ внесенію этого отдѣла въ свое изслѣдованіе было сознаніе, что «провинціальные и мѣстные налоги суть весьма важные административные и финансовые факты». Это первый опытъ включенія мѣстныхъ налоговъ въ общую систему ученія о налогахъ.

Въ 1869 г. вопросъ о знакомствѣ съ англійскимъ самоуправленіемъ былъ возбужденъ въ Академіи нравственныхъ и политическихъ наукъ (Academie des sciences morales et politiques), которая и предложила темою для конкурсной работы сравненіе мѣстнаго административнаго строя Англіи и Франціи. Отвѣтомъ на эту тему былъ прекрасный трудъ Леруа-Больё, напечатанный въ 1872 г. Въ слѣдующемъ году явилось изслѣдованіе Вальфрамбера ***). Но уже раньше появленія этихъ изслѣдованій нѣкоторые указывали на возможность позаимствованій изъ Англіи ради упраздненія городскихъ акцизовъ ****).

Въ Германіи классическія изслѣдованія Гнейста объ англійскомъ самоуправленіи*****) несомнѣнно и сильно повліяли на возбужденіе особеннаго интереса къ вопросу о самоуправленіи и его финансовыхъ средствахъ. Здѣсь съ особеннымъ рвеніемъ занялись этими вопросами съѣзды экономистовъ; ближайшимъ же поводомъ къ ихъ изысканіямъ и разсужденіямъ была реакція противъ налога Mahl- und Schlachtsteuer, обнаружившаяся въ Пруссіи. Вопросъ объ общинныхъ налогахъ былъ поставленъ уже на 7-мъ съѣздѣ экономистовъ 1864 г. (въ Ганноверѣ), но остался тогда нерѣшеннымъ и возбужденъ вновь на 8-мъ съѣздѣ въ 1865 г. (въ Нюренбергѣ). На этомъ съѣздѣ рѣшено начать дѣло съ обзора порядковъ общиннаго обложенія, существующихъ въ Германіи, для чего и была образована комиссія. Общаго согласія относительно формъ мѣст-

*) Докладъ этотъ вышелъ въ 1863 г. вторымъ пополненнымъ изданіемъ подъ заглавіемъ: Institutions et taxes locales du Royaume—uni de la Gr. Bretagne et d'Irlande.

**) De-Parieu, Traité des impôts, 1-е изд. 1862 г., 2-е 1866.

***) Leroy-Beaulieu. L'administration locale en France et en Angleterre. — Valframbert. La commune en Angleterre. Régime municipal et institutions locales de l'Angleterre, de l'Ecosse et de l'Irlande.

****) Наприм. Bonnal. De l'abolition et du remplacement des octrois. 1869.

*****) Gneist, Geschichte und heutige Gestalt der englischen Communalverfassung oder das Selfgovernment. 1863. Selfgovernment, Communalverfassung u. Verwaltungsgerichte in England. (въ 1871 г. 3-е изд.).

наго обложенія и на этомъ съѣздѣ не установилось. На 9-мъ съѣздѣ, 1867 г. (въ Гамбургѣ) тотъ же вопросъ опять сталъ на очередь и на этотъ разъ приняты были уже болѣе категорическія резолюціи *).

Съ 1871 г. вниманіе къ вопросу о мѣстныхъ налогахъ еще усилилось въ Германіи. Поводомъ къ этому были: быстрое увеличеніе населенія въ большихъ городахъ, общее расширеніе городовъ, а особенно увеличеніе расходовъ общинъ на учебную и дорожную часть, въ связи съ расширеніемъ самоуправленія. Въ Пруссіи около того же времени (зак. 1873 г.) предпринята отмѣна Mahl- und Schlachtsteuer, что повело къ повышенію прямыхъ общинныхъ налоговъ и заставило глубже вникнуть въ ихъ сущность. Въ 1875 г. вопросъ о мѣстныхъ налогахъ былъ затронутъ также на первомъ съѣздѣ австрійскихъ экономистовъ (въ Вѣнѣ); затѣмъ и на съѣздѣ (въ Эйзенахѣ) Общества соціальной политики (Verein für Socialpolitik). Обществомъ этимъ выработаны были вопросы относительно общиннаго обложенія, на которые 10-ю лицами представлены были обширные отвѣты и соображенія **).

На пятомъ собраніи того же общества въ соединенномъ засѣданіи съ съѣздомъ экономистовъ, въ 1877 г., общинные налоги были предметомъ весьма оживленныхъ преній, по поводу докладовъ профессора Вагнера и обербургомистра Вегнера ***).

Между тѣмъ какъ многіе во Франціи и Германіи обращали свои взоры къ Англіи, ища въ ней образцовъ для устройства мѣстнаго управленія и обложенія, въ самой Англіи обнаружилось рѣшительное недовольство существующею системою, подавшее поводъ къ цѣлому ряду изслѣдованій, между которыми особенно выдаются работы: Пэльгрева, Гёшена, Бэкстера, Роджерса, членовъ Кобденскаго клуба и др. въ значительной степени уяснившія положеніе дѣлъ, какъ и хорошія и дурныя стороны англійскихъ порядковъ.

Подготовительныхъ работъ, изслѣдованій объ отдѣльныхъ странахъ, попытокъ критики существующихъ системъ и установленія основныхъ началъ для мѣстныхъ налоговъ имѣется уже немалое количество. Между этими работами, сверхъ названныхъ выше, можно особенно отмѣтить работы Фридберга, Билинскаго, Гнейста, Бёдикера, Браша, князя Васильчикова и пр.****)

Итакъ неимѣніемъ подъ руками подготовительныхъ работъ и матеріаловъ для выработки общей теоріи мѣстныхъ налоговъ, финансывая наука отгова-

*) Отчеты объ этихъ съѣздахъ и работы ихъ членовъ по этому вопросу напечатаны въ Vierteljahrsshr. f. V. Wirthschaft u. Culturgeschichte, 1864, 65, 66, 67—т. 7, 11, 13, 17, 19.

**) Изданы въ 1877 г. въ числѣ Schriften des Vereins für Socialpolitik, подъ заглавіемъ: Die Communalsteuerfrage. Zehn Gutachten und Berichte.

***) Напеч. въ Verhandlungen der fünften Generalversammlung des Vereins für Socialpolitik, 1878. Докладъ Адольфа Вагнера съ поясненіями изданъ также отдѣльно подъ заглавіемъ: Die Communalsteuerfrage. Ausarbeitung eines Referats im Verein für Socialpolitik. 1878.

****) См. литературу, указанную, ниже на стр. 201, 339, 450 и passim.

риваться болѣе уже не можетъ, какъ не можетъ и игнорировать мѣстные финансы, ссылаясь на якобы неумѣстность ихъ самостоятельнаго существованія въ государствѣ.

Впрочемъ еще раньше этихъ изслѣдованій вопросъ о мѣстномъ хозяйствѣ, благодаря Умпфенбаху и Штейну, получилъ надлежащее мѣсто въ общей системѣ финансовой науки*). Умпфенбахъ выводитъ существованіе особаго мѣстнаго хозяйства изъ подраздѣленія государственныхъ потребностей на главныя государственныя (Hauptstaatsbedarf) и мѣстныя (Localstaatsbedarf). Разницу между этими двумя категоріями потребностей онъ характеризуетъ тѣмъ, что не всѣ расходы, производимые для общественныхъ цѣлей, полезны всему государству въ цѣломъ его составѣ, и что многіе изъ нихъ движутся въ болѣе тѣсныхъ предѣлахъ, удовлетворяя исключительно или преимущественно потребностямъ отдѣльныхъ провинцій, округовъ и т. д. Всилу этого соображенія онъ находитъ, что «значило бы ложно понимать идею государства, еслибы обратить удовлетвореніе *всѣхъ* потребностей на государственную казну изъ опасенія, что неудовлетвореніе ихъ было бы вредно государственному организму или, буде такого вреда непредвидится, то предоставлять ихъ удовлетвореніе исключительно свободному соглашенію заинтересованныхъ лицъ, не допуская самостоятельной организаціи мѣстнаго финансоваго хозяйства изъ опасенія, что имъ нарушилось бы государственное единство». Но всего несомнѣннѣе потребность въ самостоятельномъ хозяйствѣ, замѣчаетъ Умпфенбахъ далѣе, проявляется въ общинѣ, причемъ покрытіе потребностей должно лежать на ея членахъ. «Каждая община—естественное общество,—въ движеніи своего самостоятельнаго и свободнаго развитія, обязана удовлетворять свойственнымъ ей интересамъ и хозяйственнымъ потребностямъ. Государство не можетъ убить своеобразную жизнь этого общества безъ опасности для своего собственнаго существованія. Но въ индивидуальности общины высказывается и то, что ея потребности не подходятъ подъ рубрику собственно мѣстныхъ государственныхъ потребностей (Localstaatsbedarf), что она должна вести собственное общинное хозяйство, совершенно отдѣльное отъ государственнаго, состоящее лишь подъ общимъ верховнымъ надзоромъ государства.

Вполнѣ признавъ такимъ образомъ разумность существованія самостоятельнаго общиннаго хозяйства Умпфенбахъ признаетъ умѣстность и финансоваго самоуправленія провинцій и ихъ подраздѣленій. Онъ находитъ, что и эти подраздѣленія, имѣя свои мѣстныя особенности, способны имѣть и свое хозяйство; потому что и ими легко могутъ быть усвоены единственныя необходимыя для того условія—общность интересовъ и корпоративная самостоятельность. «Мѣстные интересы, говоритъ онъ, гораздо лучше могутъ быть взвѣшены и оцѣнены мѣстно—заинтересованными лицами, нежели въ отдаленіи

*) Umpfenbach. Lehrbuch der F. W. 1859—60 и L. Stein, Lehrb. der F. W. 1860.

находящеюся центральною государственною властью, которая притомъ и самое удовлетвореніе оныхъ производитъ за болѣе дорогую цѣну, чѣмъ оно можетъ обойтись при мѣстномъ попеченіи о нихъ.

Границу между государственными и мѣстными потребностями, говоритъ далѣе Умпфенбахъ, установить очень легко, хотя въ частныхъ случаяхъ и могутъ оказаться затрудненія къ точному ея сохраненію. Только то можетъ быть отнесено на мѣстный бюджетъ, что служитъ къ удовлетворенію дѣйствительно мѣстныхъ потребностей. Если предметъ расхода таковъ, что на немъ неразрывно соединены интересы государства и мѣстности, то государственная власть можетъ давать мѣстности необходимыя средства для обязательнаго удовлетворенія такого расхода. Во всѣхъ другихъ случаяхъ попеченіе о мѣстныхъ потребностяхъ должно быть добровольнымъ дѣйствіемъ мѣстнаго представительства, съ согласія конечно высшей власти. Поставивъ такимъ образомъ вопросъ о мѣстномъ финансовомъ самоуправленіи, Умпфенбахъ недаетъ дальнѣйшаго развитія своихъ положеній, ни понятія о принципахъ мѣстнаго обложенія.

Л. Штейнъ выводитъ существованіе мѣстнаго финансоваго хозяйства изъ того, что единицы — люди составляющіе государство, не теряютъ въ немъ своей самостоятельности и, будучи его членами, въ тоже время образуютъ изъ себя союзы, общенія различнаго объема и рода. Отсюда—различныя формы хозяйства такихъ союзовъ, представляющихъ собою органы самоуправленія, съ ихъ собственными матеріальными средствами. Эти финансовые организмы (Finanzkörper) не сливаются съ финансовой организаціей государства, потому что не состоятъ безусловно, ни подъ дѣйствіемъ общихъ финансовыхъ законовъ, ни подъ властію органовъ государственнаго финансоваго управленія. Наука должна признать ихъ дополнительными членами финансоваго строя и представителями финансоваго самоуправленія. Организмы эти Штейнъ дѣлитъ на мѣстные, куда принадлежатъ провинція и община, и предметные, т. е. самостоятельные спеціальные союзы и учрежденія. Провинція имѣетъ свое имущество, право обложенія, кредитъ; но важнѣйшій изъ этихъ финансовыхъ организмовъ—община; она представляетъ собою «мѣстное единство общихъ интересовъ и мѣстную форму самоуправленія; своими доходами и расходами она выполняетъ собственныя мѣстныя цѣли—мѣстное осуществленіе общихъ цѣлей». Поэтому съ понятіемъ общины необходимо связывается существованіе ея собственнаго финансоваго строя. Включеніе же его въ систематическую финансовую науку обусловливается водвореніемъ однородныхъ формъ въ общинное хозяйство.

Таковы главнѣйшія мысли Штейна о финансовыхъ отношеніяхъ союзовъ самоуправленія, изложенныя въ 1-мъ изданіи его учебника. Въ послѣдующихъ изданіяхъ сдѣланы нѣкоторыя измѣненія; особенное же развитіе изложенію этой части дано въ 4-мъ изданіи. Штейнъ говоритъ здѣсь: 1) о хозяйствѣ самоуправляющихся организмовъ (Selbstverwaltungskörper) и ихъ бюджетахъ; 2) о значеніи ихъ какъ финансовыхъ органовъ; 3) о системѣ финансовъ самоуправленія, о его собственности и различныхъ источникахъ доходовъ,—пріурочивая

все это къ соотвѣтствующимъ отдѣламъ своей книги. Не будетъ лишнимъ сдѣлать бѣглый обзоръ наиболѣе выдающихся положеній ученія Штейна объ этихъ вопросахъ.

Твердо стоитъ теперь положеніе, говоритъ онъ, что собственно-государственное хозяйство обнимаетъ собою одну часть хозяйственной жизни человѣческихъ обществъ. Другая половина этого хозяйства заключается въ организмахъ самоуправленія и трудно даже опредѣлить границу, до которой можетъ простираться въ будущемъ ихъ хозяйственное развитіе. Отнынѣ наука государственнаго хозяйства и финансовая вособенности должна имѣть въ виду, что она не будетъ полна до тѣхъ поръ, пока не приметъ въ свой составъ и не обработаетъ ученія и о хозяйствѣ организмовъ самоуправленія. Однако, замѣчаетъ при этомъ Штейнъ, доселѣ въ этой безконечно-важной области еще очень мало имѣется статистическихъ свѣдѣній, и объ отношеніяхъ ея къ собственно-государственному хозяйству приходится довольствоваться больше догадками. Только налоги, и то спеціально-общинные были донынѣ предметомъ серьезнаго научнаго изслѣдованія.

«Объемъ и значеніе задачъ, передаваемыхъ государствомъ автономіи самоуправленія, всегда будетъ состоять въ прямомъ отношеніи къ объему хозяйственныхъ средствъ, какія самоуправленіе должно добыть. А сумма задачъ, слѣдовательно и высота налоговъ, требуемыхъ самоуправленіемъ, состоятъ всегда въ прямомъ отношеніи къ количеству и плотности населенія. Какова бы затѣмъ ни была автономія, за государствомъ всегда остается право надзора и никакая автономія не сдѣлаетъ его слабѣе». При этомъ возможность выполненія нѣкоторыхъ задачъ государства Штейнъ ставитъ въ связь съ развитіемъ самоуправленія и въ томъ смыслѣ, что чѣмъ большее количество административныхъ задачъ передастъ государство самоуправленію, тѣмъ больше останется у него средствъ для его спеціальныхъ нуждъ, и главное на содержаніе войска.

«Надо принять за безусловное основаніе, что самоуправленіе есть завершеніе зданія государственнаго управленія и что въ наше время понятіе «государственное хозяйство (Staatswirtschaft) должно замѣниться понятіемъ «публичнаго хозяйства» (öffentliche Wirtschaft), распадающимся на двѣ большія категоріи: собственно хозяйство государства и хозяйство самоуправленія. Финансовая же система самоуправленія покоится на тѣхъ же категоріяхъ источниковъ (собственность и повинности, налоги, кредитъ), что и финансовая система государства. Тутъ-то вопросъ объ общинныхъ налогахъ получаетъ свой истинный смыслъ и истинное содержаніе. Истиннымъ основаніемъ вопроса объ этомъ обложеніи должно быть органическое развитіе существа общинныхъ задачъ; а задачамъ этимъ должно быть дано осязательное и измѣримое выраженіе въ системѣ расходовъ самоуправленія. Истинная основа мѣстныхъ доходовъ — расходы съ ихъ систематизаціей». Дальше Штейнъ и старается выяснить эту зависимость видовъ доходовъ отъ свойства расходовъ; причемъ, «такъ какъ самоуправленіе представляетъ собою менѣе развитую форму общей личности (allge-

meine Persönlichkeit), то и характеръ расходовъ и доходовъ самоуправленія долженъ быть иной, чѣмъ для государства».

«Изобразить картину мѣстныхъ финансовъ, заключаетъ Штейнъ, въ цѣломъ ея видѣ будетъ очень трудною работою. Ясно, что въ будущемъ должна возникнуть рядомъ съ финансовой наукой государства — и имѣя въ основѣ ея систему — финансовая наука самоуправленія, какъ ея вторая часть, неуступающая первой своимъ значеніемъ».

Въ новомъ, 5-мъ изданіи своего учебника Штейнъ еще больше выдѣляетъ ученіе о финансахъ самоуправленія. «Финансовая наука нашего времени, говоритъ онъ, немыслима безъ самоуправленія. Но мы сдѣлали ошибку признавъ ученіе о финансахъ самоуправленія имманентною частью ученія о государственныхъ финансахъ. Самоуправленіе стоитъ на совершенно иной точкѣ зрѣнія, чѣмъ понятіе о государствѣ, хотя и принадлежитъ къ нему. Поэтому и финансовая часть самоуправленія имѣетъ специфически иной характеръ, чѣмъ финансовая часть государства. Но обѣ онѣ такъ тѣсно соприкасаются одна съ другою, что трудно даже вполнѣ выяснить это отношеніе. Самостоятельность самоуправленія заставляетъ совсѣмъ выдѣлить ученіе о его финансовомъ хозяйствѣ и прибавить его въ видѣ самостоятельной части къ финансовой наукѣ. Въ основѣ этого выдѣленія лежитъ различіе въ существѣ государства и самоуправленія: государство по идеѣ своей есть высшее единство всѣхъ жизненныхъ силъ и задачъ личности и поэтому объемлетъ собою всѣ личности, силы и услуги. Задача его по существу своему безпредѣльна. Напротивъ, каждая задача самоуправленія ограниченна, что и выступаетъ особенно на видъ въ его финансовомъ быту. Ограниченностью существа самоуправленія и его задачъ обусловливается и различіе его финансоваго строя отъ государственнаго».

Относя къ области самоуправленія двѣ обширныя формы — собственно организмы самоуправленія (Selbstverwaltungskörper) и союзы (Vereinswesen), тѣ и другіе въ подчиненіи суверенитету государства, Штейнъ и настаиваетъ на необходимости отдѣлить ученіе о хозяйствѣ этихъ организмовъ отъ изложенія ученія о государственныхъ финансахъ и сдѣлать оное предметомъ будущей самостоятельной науки.

Соображенія Штейна о необходимости создать такую особую науку финансовъ самоуправленія представляются не довольно вѣскими. Проводимая имъ разница между характеромъ финансовъ государства и самоуправленія нѣсколько преувеличена. И самъ же онъ замѣчаетъ, что организмы самоуправленія получаютъ тѣмъ болѣе совершенную финансовую организацію, чѣмъ ближе она подходитъ къ финансовой организаціи государства. Но вѣдь приближеніе это обусловливается постепеннымъ сглаживаніемъ историческихъ и случайныхъ особенностей и расширеніемъ круга задачъ, передаваемыхъ государствомъ на попеченіе мѣстнаго самоуправленія, къ чему и направляется современное движеніе въ этой области. Если такимъ образомъ финансовое хозяйство мѣстнаго самоуправленія является пополняющимъ государственное финансовое хозяйство,

какъ бы его помощникомъ, то отчего же не изучать его вмѣстѣ съ этимъ послѣднимъ, какъ часть общей финансовой науки?

Другой изъ важнѣйшихъ представителей современной финансовой науки—Вагнеръ*) отводитъ тоже немаловажное мѣсто финансамъ самоуправленія, заявляя, что финансовая наука должна изъ науки о финансовомъ хозяйствѣ государства сдѣлаться наукою о финансовомъ хозяйствѣ всѣхъ принудительныхъ хозяйствъ въ государствѣ, т.е. принять въ свой составъ и ученіе о хозяйствѣ организмовъ самоуправленія, въ особенности же общинъ, уѣздовъ и провинцій. «Задачу финансоваго хозяйства государства, замѣчаетъ Вагнеръ, нельзя изучать совершенно отдѣльно отъ родственной ему задачи общины, уѣзда, провинціи, точно также какъ нельзя отдѣлять эти задачи и на практикѣ». Образованіе особыхъ мѣстныхъ финансовыхъ хозяйствъ провинцій, уѣздовъ, округовъ, общинъ составляетъ принципіальное требованіе для правильнаго и справедливаго осуществленія системы принудительныхъ хозяйствъ. Прямыя основанія въ передачѣ государствомъ части своихъ заботъ самоуправленію не финансовыя; но есть и финансовыя причины—именно, что только этимъ путемъ достигается возможность распредѣлить финансовую потребность и средства ея покрытія довольно справедливо и цѣлесообразно на все населеніе государства. Границу автономному хозяйству даетъ установляемый закономъ кругъ его компетенціи, а эта послѣдняя обусловливается существующимъ распредѣленіемъ задачъ между государствомъ и организмами самоуправленія. Здѣсь надо различать кругъ дѣйствій органовъ самоуправленія: порученный государствомъ — въ видахъ децентрализаціи его управленія — и собственный или самостоятельный мѣстный. Автономія самоуправленія почти совсѣмъ не имѣетъ силы по предметамъ спеціально и обязательно ему порученнымъ (speciell überwiesene Aufgaben) и мало имѣетъ ея по предметамъ меньшей обязательности (generell überwiesene Aufgaben). Въ собственномъ же кругѣ дѣятельности автономія дѣйствуетъ свободно, однако подъ наблюденіемъ правительства. Впрочемъ принципіально-твердаго, навсегда правильнаго распредѣленія этихъ компетенцій не существуетъ. Далѣе Вагнеръ развиваетъ систему предметовъ мѣстнаго хозяйства и способовъ покрытія мѣстныхъ расходовъ.

Леруа-Больё въ своемъ курсѣ финансовой науки**) посвятилъ мѣстнымъ налогамъ довольно обширную главу, вполнѣ сознавая, что «нельзя имѣть полнаго понятія офискальной системѣ государства, если обращать вниманіе только на государственные налоги». Установленіе системы мѣстныхъ налоговъ онъ находитъ задачею очень трудною, удачно разрѣшить которую посчастливилось лишь немногимъ государствамъ. Притомъ возможность созданія хорошей ихъ системы онъ допускаетъ только при условіи бережливости въ расходахъ. А для этого, говоритъ онъ, необходимъ контроль государственной власти надъ пра-

*) Finanzwissenschaft. 3 Auflage, 1883. I.

**) Traité de la science des finances, 3-e ed. 1883.

вомъ мѣстнаго обложенія. Лучшею системою мѣстнаго обложенія онъ признаетъ французскую, т. е. непосредственно примыкающую къ системѣ налоговъ государственныхъ.

Итакъ наиболѣе видные представители науки единогласно признаютъ, что область финансовъ самоуправленія, составляя необходимое пополненіе въ жизни современнаго государства, заслуживаетъ полнаго вниманія и должна составлять необходимую часть современной финансовой науки.

Нельзя сказать, чтобъ имѣющіяся уже въ настоящее время работы по вопросу о мѣстныхъ финансахъ были бы вполнѣ удовлетворительны; онѣ все еще отзываются лишь попытками разработки предмета, долгое время почти совсѣмъ заброшеннаго наукой,—попытками, на которыхъ не могла не отразиться и разность основныхъ воззрѣній. Не говоря о нѣкоторыхъ частностяхъ, съ которыми намъ придется встрѣтиться, даже и въ болѣе общихъ воззрѣніяхъ можно найти значительное разногласіе. Такъ напримѣръ, даже такимъ замѣчательнымъ представителямъ нѣмецкой науки, какъ Мальхусъ и Роттекъ, децентрализація финансоваго хозяйства казалась вредною, хотя они и не могли не признать за общиною права на самостоятельное веденіе ея хозяйственныхъ дѣлъ. Напротивъ, новѣйшіе писатели признаютъ эту децентрализацію, въ смыслѣ самостоятельности мѣстнаго хозяйства, дѣломъ вполнѣ нормальнымъ; а Бергіусъ *) совѣтуетъ даже какъ можно больше ограничить правительственный надзоръ за этимъ хозяйствомъ, замѣчая, и довольно справедливо, что чѣмъ надзоръ шире и мелочнѣе, тѣмъ онъ дороже стоитъ, мало принося пользы и переходя, наконецъ, въ простую формальность и интригованіе. Далѣе, въ то время какъ Штейнъ, Вагнеръ и др. стараются установить точныя понятія о кругѣ мѣстной хозяйственной дѣятельности, разграничить повозможности яснѣе область задачъ государства и мѣстнаго самоуправленія, тотъ же Бергіусъ сводитъ этотъ вопросъ просто къ удобству выполненія различныхъ мѣстныхъ задачъ. По его мнѣнію, если общинное управленіе хозяйничаетъ дешевле и лучше, чѣмъ государственное, то ему и должно быть предоставлено какъ можно болѣе дѣятельности и вообще «чѣмъ больше мѣстныхъ нуждъ и расходовъ отдано будетъ вѣдѣнію мѣстныхъ властей, союзовъ, общинъ и округовъ, тѣмъ меньше будетъ лежать отвѣтственности на правительствѣ и тѣмъ меньше будетъ поводовъ къ неудовольствію». Но такое условіе ставитъ самоуправленіе въ положеніе весьма неопредѣленное. Кругъ задачъ, какъ чисто мѣстнаго, такъ и общаго значенія, подлежащихъ вѣдѣнію мѣстнаго самоуправленія, долженъ быть твердо установленъ. Тогда и вопросъ о мѣстныхъ финансахъ получитъ надлежащую точку отправленія: они будутъ служить не для выполненія всего того, что окажется доступнымъ ихъ силамъ, а для выполненія того, что нормальнымъ образомъ должно быть на нихъ возложено: не размѣромъ средствъ опредѣляется въ общественной жизни сумма потребностей, а наоборотъ потребности указываютъ

*) Grundsätze der F. Wissenschaft. 1865. 1871.

необходимый размѣръ средствъ. Если мѣстныя средства недостаточны, государство можетъ оказать вспоможеніе или освободить мѣстное самоуправленіе отъ исполненія нѣкоторыхъ изъ числа дѣлъ государственнаго характера; но естественный кругъ предметовъ мѣстнаго хозяйства долженъ оставаться неприкосновеннымъ.

Итакъ попеченіе объ удовлетвореніи общественныхъ потребностей раздѣляется между государствомъ и мѣстными союзами; а съ тѣмъ вмѣстѣ и финансы мѣстные ставятся въ тѣсное соотношеніе съ финансами государства: тѣ и другіе одинаково служатъ къ выполненію потребностей, создаваемыхъ общежитіемъ, пополняютъ другъ друга, и потому какой либо антагонизмъ между финансовымъ управленіемъ государства и финансовымъ организмомъ мѣстности—явленіе немыслимое въ принципѣ. «Единичный характеръ государственнаго цѣлаго вовсе не нарушается тѣмъ, что его части, сохраняя правильную подчиненность, развиваютъ богатую и многообразную жизнь», замѣчаетъ Умпфенбахъ; «въ возможно-широкой корпоративной самостоятельности мѣстныхъ интересовъ государство имѣетъ одно изъ надежнѣйшихъ ручательствъ своей цѣлости. Гармонія общихъ интересовъ можетъ водвориться лишь при условіи, чтобы каждому законному отдѣльному интересу данъ былъ надлежащій просторъ».

Вопросъ о финансовомъ хозяйствѣ мѣстнаго самоуправленія остается еще доселѣ весьма мало разработаннымъ. А за недостаточностью или отрывочностью изслѣдованій о немъ по отдѣльнымъ государствамъ, какъ въ области законодательства, такъ и въ области статистики, предсказываемое Штейномъ нарожденіе особой науки, имѣющей своимъ предметомъ мѣстные финансы, повидимому, долго еще заставитъ себя ждать. Въ тѣхъ трудахъ западно-европейской литературы, которые могутъ послужить основнымъ матеріаломъ для зданія новой науки, разработывается пока почти исключительно вопросъ о финансахъ общинъ. Это и понятно, потому что въ Западной Европѣ община составляетъ центръ тяжести всего мѣстнаго самоуправленія: англійское графство, французскій департаментъ, прусскій уѣздъ или округъ играютъ роль совершенно незначительную въ сравненіи съ ролью общины въ земскомъ хозяйствѣ. Между тѣмъ у насъ дѣло это поставлено совсѣмъ иначе: немаловажна и у насъ хозяйственная роль общины; но значительная доля тѣхъ задачъ, которыя на Западѣ входятъ въ кругъ вѣдѣнія общинъ, что тамъ выполняется отдѣльными общинами или соединенными ихъ силами, то у насъ исполняется нашею сложною общиною—уѣзднымъ и губернскимъ земствомъ. Въ виду этого, изслѣдованіе финансоваго хозяйства русскаго самоуправленія, кажется намъ, должно сосредоточиться главнымъ образомъ на земствѣ, какъ органѣ болѣе общемъ, болѣе живущемъ общественными интересами, чѣмъ наша община, занятая по преимуществу заботами личнаго свойства, своими непосредственными ближайшими интересами.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

ТЕОРІЯ МѢСТНАГО ОБЛОЖЕНІЯ.

ГЛАВА I.

Мѣстное самоуправленіе, какъ финансовый организмъ.

I. Мѣстное самоуправленіе и его задачи.

Необходимость и польза существованія самоуправленія въ настоящее время на столько проникли въ общественное сознаніе, что уже почти никто не рѣшается явно ихъ оспаривать. Государственная власть не можетъ всюду поспѣть сама; у нея столько заботъ высшаго порядка, что и помимо принципіальнаго права «мѣстности» самой печись о своихъ интересахъ, государство вынуждено предоставить такое попеченіе мѣстному самоуправленію. И наконецъ—только этимъ раздѣленіемъ труда между самоуправленіемъ и центральною властью, — этою децентрализаціею попеченій о разнообразныхъ и многосложныхъ интересахъ народной жизни, можетъ осуществляться соразмѣрность несомаго гражданами бремени налоговъ и повинностей съ получаемыми за то выгодами. Самоуправленіе—слово, то и дѣло повторяемое; но изъ этого не слѣдуетъ еще, чтобы оно всѣми одинаково и правильно понималось. Между тѣмъ существо мѣстнаго хозяйства и финансовыя права самоуправленія можемъ уразумѣть только тогда, когда точно уяснимъ себѣ истинное содержаніе этого понятія, обязанности и предѣлы власти самоуправляющихся организмовъ.

По объясненію Гнейста, мѣстное самоуправленіе есть порученіе нѣкоторыхъ государственныхъ отправленій мѣстнымъ союзамъ. Это—«управленіе округовъ и общинъ, совершаемое посредствомъ почетныхъ должностей, по законамъ государства, на счетъ общинныхъ поземельныхъ налоговъ. Функціи его—функціи мѣстно-дѣйствующей государственной власти, способныя быть производимыми персоналомъ и податными средствами мѣстнаго общества, кромѣ тѣхъ предметовъ, которые для этого неудобны» *).

*) Gneist, Selfgovernment, 1871, стр. 879 сл.; *idem*: Die Preussische Kreisordnung, 1870, стр. 9 сл. Ср.—Walcker, Die Selbstverwaltung des Steuerwesens, 1869, стр. 47.: «Управленіе мѣстныхъ союзовъ, дѣйствующее на основаніи законовъ и законами указанныхъ автономныхъ постановленій, посредствомъ почетныхъ и платныхъ должностныхъ лицъ, насчетъ мѣстныхъ прямыхъ налоговъ». Кн. Васильчиковъ, О самоуправленіи, 1869, т. I, стр. 1, сл.: «самоуправленіе—такой порядокъ внутренняго управленія, при коемъ мѣстныя дѣла и должности завѣдываются и замѣщаются мѣстными жителями—земскими обывателями».

Итакъ, по Гнейсту, мѣстное самоуправленіе призвано выполнять тѣже задачи, что и государственная власть, но лишь въ меньшемъ объемѣ, — въ объемѣ, ограниченномъ мѣстностью, территоріальными предѣлами различныхъ самоуправляющихся общественныхъ организмовъ. Но, вникая въ это опредѣленіе, нельзя не найти въ немъ нѣкоторой неполноты или односторонности: въ немъ забыто или упущено изъ виду, что мѣстные организмы, особенно община, помимо задачъ, поручаемыхъ имъ государствомъ, имѣютъ свои ближайшія задачи. Общинная связь зиждется на общности мѣстныхъ жизненныхъ интересовъ; пусть эти, какъ выражается наше законодательство, «мѣстныя пользы и нужды» даже не обширны; пусть всѣ онѣ будутъ сведены къ попеченію о мѣстномъ хозяйствѣ; но упускать ихъ изъ виду все же не слѣдуетъ. Тѣмъ болѣе, что съ дальнѣйшимъ развитіемъ и упроченіемъ самоуправленія и эта ближайшая, какъ бы домашняя область его вѣдомства должна расширяться по мѣрѣ возсозданія естественнаго круга задачъ мѣстнаго хозяйства. Въ безгосударственное время среднихъ вѣковъ общины пріобрѣли политическое значеніе, сдѣлались status in statu; но затѣмъ, при подавленіи ихъ самостоятельности развитіемъ абсолютизма, государственная власть не только уничтожила ихъ политическую самостоятельность, но захватила въ свои руки и завѣдываніе ихъ собственными интересами, все подчинивъ своей опекѣ. И напримѣръ, во Франціи община и доселѣ еще не высвободилась изъ этого состоянія; въ другихъ государствахъ положеніе можно назвать переходнымъ; только въ Англіи община вполнѣ завоевала свою самостоятельность.

Итакъ предметы вѣдѣнія мѣстнаго самоуправленія имѣютъ двоякій характеръ: одни относятся къ области задачъ государства, другіе—къ числу естественныхъ прирожденныхъ задачъ мѣстныхъ союзовъ. Въ чемъ же заключается разница между областью дѣятельности государства и дѣятельности мѣстнаго самоуправленія? Дѣятельность государства сосредоточивается на тѣхъ отправленіяхъ, которыя служатъ на пользу всему обществу, въ цѣломъ взятому. Мѣстное самоуправленіе является наряду съ нимъ, какъ отдѣльный органъ исполнительной власти, для выполненія ея задачъ соотвѣтственно мѣстнымъ особенностямъ, а также и для выполненія задачъ, собственно мѣстныхъ. Назначеніе его дѣятельности, слѣдовательно, дополнительное къ дѣятельности государственной власти.

Гнейстъ различаетъ, правда, административное и хозяйственное самоуправленіе (das obrigkeitliche und wirthschaftliche Selfgovernment), но ему и это послѣднее представляется тоже какъ бы порученіемъ, даннымъ мѣстности (общинѣ) отъ государства.

«Самоуправленіе возникаетъ, говоритъ Лоренцъ Штейнъ, когда общеніе людей, создаваемое землевладѣніемъ и его отношеніями и интересами, ограниченное территоріально, но не предметно, обращается въ исполнительную власть для мѣстностью же ограничиваемыхъ задачъ государства. Объектъ самоуправленія есть совокупность *всѣхъ* задачъ государства, на сколько онѣ способны къ

ограниченію предѣлами мѣстности» *). Въ этомъ опредѣленіи, даваемомъ самоуправленію другимъ первоклассным авторитетомъ, понятіе о существованіи особой области чисто-мѣстныхъ интересовъ тоже не довольно выяснено. Тутъ есть, правда, болѣе точное указаніе на землевладѣніе, съ его интересами, какъ на опредѣляющій элементъ въ самоуправленіи; но вѣдь «мѣстныя пользы и нужды» не сосредоточиваются же исключительно на одномъ только землевладѣніи

Словомъ—слѣдуетъ различать въ предметахъ дѣятельности самоуправленія—область, порученную ему центральною государственною властью и область, по природѣ его ему принадлежащую. Соединеніемъ въ однѣхъ рукахъ мѣстныхъ органовъ самоуправленія этихъ двухъ областей дѣятельности и создается та органическая связь общества съ государствомъ, которою обусловливается глубокое значеніе учрежденій мѣстнаго самоуправленія.

Конечно, въ современномъ государствѣ всякую отрасль дѣятельности самоуправленія можно разсматривать какъ порученіе, данное высшею государственною властью, въ томъ смыслѣ, что безъ ея согласія не могли бы сдѣлаться объектомъ мѣстнаго самоуправленія даже и чисто-мѣстные интересы земства и общинъ. Но не подлежитъ сомнѣнію и то, что существуютъ такіе естественные мѣстные интересы, имѣющіе непосредственное и большое значеніе для мѣстности и довольно отдаленное для государства **).

Какъ органы управленія, получающіе свою власть отъ государства, служащіе ему пособниками въ выполненіи цѣлей общежитія, органы мѣстнаго самоуправленія не могутъ, конечно, имѣть абсолютной свободы въ отношеніи государства и его законовъ. Они — лишь части цѣлаго организма, естественно подчиненныя законамъ его жизни. Сами по себѣ, учрежденія эти вѣчны, въ томъ же смыслѣ, какъ можно назвать вѣчнымъ государство, т. е., какъ говоритъ Л. Штейнъ, они сами по себѣ суть органическіе элементы человѣческаго общежитія; но ихъ строй и порядокъ управленія опредѣляются ихъ общественными элементами, совмѣстно съ жизненными принципами того государства, къ которому они принадлежатъ.

Не слѣдуетъ смѣшивать, замѣтимъ кстати, самоуправленія въ его органическомъ смыслѣ, какъ необходимаго элемента въ современномъ строѣ развитаго государства,—съ самоуправленіемъ въ историческомъ смыслѣ,—выражающимся

---

*) Ср. Stein, Die Verwaltungslehre; Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. 1869, стр. 21 сл. 128 сл.

id. Handbuch der Verw.-lehre. 2-е изд. 1876, стр. 33—41.

id. Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 1878. I, стр. 18 сл.

**) Кстати замѣтимъ, что есть мнѣніе, вовсе не признающее этой двойственности въ предметахъ дѣятельности самоуправленія, и ограничивающее эту дѣятельность только цѣлями мѣстнаго сожительства, полагая что всѣ другія цѣли слѣдуетъ устранить, какъ принадлежащія къ числу функцій государства. Ср. Dietzel, Die Besteuerung der Actiengesellschaften etc. 1859.

въ извѣстныхъ правахъ и особенностяхъ и въ извѣстной долѣ самостоятельности управленія какой-либо провинціи. Самостоятельность и особенности этого рода, большею частію, — явленіе преходящее. Онѣ неизбѣжно должны постепенно сглаживаться подъ роковымъ вліяніемъ идеи цѣлостнаго, для всѣхъ общаго, однообразнаго государственнаго управленія. Потому и существованіе учрежденій самоуправленія, въ смыслѣ необходимой части правильнаго государственнаго организма, только тогда можетъ стать прочнымъ, когда основы ихъ управленія, совлекшись всякихъ историческихъ мѣстныхъ особенностей, встанутъ на незыблемую почву общихъ государственныхъ законовъ. Учрежденія эти самостоятельны, но не какъ учрежденія самостоятельной провинціи, т. е. не по политическимъ отношеніямъ ихъ къ государству, не по особенностямъ подчиненія ихъ главѣ государства и общему законодательству; нѣтъ, они самостоятельны — въ государствѣ, какъ можетъ быть самостоятеленъ каждый органъ цѣльнаго, стройнаго организма, живущій своею жизнію, и самъ содѣйствующій выполненію цѣлей и задачъ этого организма. Самостоятельность же мѣстнаго самоуправленія проявляется въ томъ, что учрежденія его *сами* отправляютъ свои функціи, составляющія, въ предѣлахъ закона, ихъ неприкосновенное право и вмѣстѣ обязанность. Право это должно, очевидно, имѣть опредѣленную границу для того, чтобы дѣятельность самоуправленія не сталкивалась съ дѣятельностью правительства. Словомъ, области дѣятельности государственной и мѣстной — земской — должны быть надлежащимъ образомъ размежеваны. И дѣйствительно, мало по малу, изъ смутнаго хаоса прежнихъ воззрѣній и историческихъ образованій выступаетъ наконецъ и утверждается нормальная граница между вѣдомствомъ государства и вѣдомствомъ общества, его органовъ самоуправленія. Между тѣмъ какъ въ прежнее время государственная власть, или почти не принимала участія въ мѣстномъ управленіи, предоставляя мѣстнымъ жителямъ вѣдаться, какъ знаютъ, лишь бы ихъ государственныя, преимущественно фискальныя обязанности были исполнены; или таже власть, въ эпоху развитія абсолютизма, брала на себя слишкомъ многое, вторгаясь, по праву сильнаго, въ внутренній кругъ земской и общинной жизни, — въ новѣйшее время болѣе и болѣе завоевываетъ себѣ мѣста истинное пониманіе этихъ отношеній. Гражданское общество, какъ будто затерявшееся въ процессѣ «собиранія земли» и укрѣпленія государственной власти, какъ будто испарившееся въ атмосферѣ всепоглощающей личности государства, — вступаетъ наконецъ въ свои естественныя, прирожденныя права. И, разумѣется, чѣмъ скорѣе самоуправленіе расширяется до своихъ естественныхъ предѣловъ, тѣмъ скорѣе и непринужденнѣе устанавливается нормальный объемъ его дѣятельности, — а съ другой стороны, дѣятельность эта тѣмъ скорѣе очищается отъ разныхъ несвойственныхъ ей предметовъ, нерѣдко поручавшихся ей, въ прежнее время, центральною властью.

Не все то слѣдовательно будетъ земскимъ дѣломъ, что центральная власть вздумаетъ поручить вѣдѣнію мѣстнаго самоуправленія, — а будетъ таковымъ

только то, что носитъ въ себѣ признаки и свойства преимущественно мѣстныхъ интересовъ. Этого рода задачи лежатъ на мѣстности не вслѣдствіе ея историческихъ или политическихъ особенностей и правъ, а въ силу признанія государствомъ за нею права на выполненіе того, что удобнѣе и успѣшнѣе можетъ быть выполнено мѣстнымъ самоуправленіемъ, какъ близкое, родственное мѣстному населенію, тѣсно связанное съ его интересами.

Гдѣ же найти и какъ фактически провести границу между предметами дѣятельности государственной и предметами дѣятельности мѣстнаго самоуправленія? Вообще говоря, граница эта не можетъ и не должна, конечно, зависѣть отъ благоусмотрѣнія правительства и еще менѣе—отъ усмотрѣнія самихъ органовъ самоуправленія. Мы сказали, что существуетъ граница естественная. И дѣйствительно,только въ предѣлахъ такой естественной, объективной, твердой границы и возможна разумная свобода самоуправленія.

Современное ученіе о государствѣ, признавая самостоятельность мѣстнаго самоуправленія за безусловный принципъ въ государственной жизни, старается опредѣлить какъ формы, такъ и границы ея проявленія. И конечно будетъ большой ошибкой со стороны государственной власти, если она, оставляя въ сторонѣ указанія науки, будетъ устанавливать эти формы и границы, въ особенности послѣднія, —лишь своимъ произвольнымъ усмотрѣніемъ, да еще можетъ быть идущимъ въ разрѣзъ съ идеей самоуправленія. Несомнѣнно, что коренные законы государства должны укрѣпить самоуправленію его мѣсто въ общемъ организмѣ управленія, очертить кругъ его правъ и обязанностей; но извѣстно, что только тотъ законъ имѣетъ прочные задатки, который не противорѣчитъ естественнымъ требованіямъ и ходу народной жизни и, слѣдовательно, не идетъ въ разрѣзъ съ научными принципами, выводимыми изъ обобщенія жизненныхъ же фактовъ.

Нельзя однако упускать изъ виду, что характеръ мѣстныхъ задачъ, объемъ ихъ и средства выполненія зависятъ не только отъ того, что правильно или неправильно предоставлено мѣстнымъ союзамъ закономъ, отчасти не безъ вліянія историческихъ условій,—но и отъ самыхъ формъ этихъ организмовъ. Что касается до этихъ формъ, то въ настоящее время мы можемъ различать три общія, основныя формы: *земство*, *общину* и *корпорацію*. Каждая изъ нихъ имѣетъ свое особое основаніе, содержаніе и объемъ, свое хозяйство. Каждый изъ такихъ самоуправляющихся организмовъ есть юридическое лицо, обладающее извѣстною долею автономіи, состоя въ тоже время подъ верховнымъ надзоромъ государственной власти и подъ наблюденіемъ всего общества, при посредствѣ гласности. Смыслъ этой автономіи, говоритъ Штейнъ, есть право соучастія въ исполнительной власти, т. е. право организмовъ самоуправленія дѣлать распоряженія и, гдѣ нужно, употреблять принудительныя мѣры для выполненія своихъ задачъ. Власть принудительная—необходимое дополненіе власти распорядительной: невысоко значеніе какого-бы то ни было учрежденія тамъ, гдѣ оно не имѣетъ права принудить къ исполненію своихъ

распоряженій и не имѣетъ для того соотвѣтствующихъ органовъ. Болѣе общими изъ этихъ союзовъ, болѣе естественными, болѣе свойственными народной жизни и болѣе прочными, вслѣдствіе своей территоріальности, представляются два первые, т. е. *земство* и *община*, въ обширномъ смыслѣ взятые. И именно — земство въ смыслѣ общаго безсословнаго, хотя территоріально и ограниченнаго союза (въ видѣ провинціи, области, губерніи, департамента, округа, графства, уѣзда и проч.); — община — въ смыслѣ территоріально же ограниченнаго союза для осуществленія—какъ и земство—общихъ цѣлей мѣстнаго благосостоянія, но въ болѣе тѣсныхъ, чѣмъ у земства, предѣлахъ [община сельская и городская *].

Эти два вида мѣстныхъ союзовъ, земство и общину мы и примемъ къ нашему разсмотрѣнію, оставляя всторонѣ разные частнаго и корпоративнаго свойства союзы, какъ продукты болѣе историческіе и случайные, чѣмъ порожденные естественнымъ ходомъ вещей.

Эти союзы—земство и община—союзы необходимые и, какъ нельзя представить себѣ современнаго человѣка внѣ государства, также нельзя представить его себѣ живущимъ внѣ территоріальнаго союза земскаго или общиннаго. Если не всѣмъ своимъ существомъ, то хотя нѣкоторою долею его или своего имущества—всякій изъ насъ непремѣнно причастенъ этимъ союзамъ.

Надо замѣтить притомъ, что до новѣйшаго времени истинною формою самоуправленія считали только общину, и именно въ томъ общемъ смыслѣ, какъ мы ее принимаемъ. Воззрѣніе это очевидно было въ связи съ историческимъ развитіемъ самостоятельнаго правоваго быта— прежде всего въ общинѣ. Но и помимо этого внѣшняго обстоятельства, община, по внутреннему своему значенію есть несомнѣнно важнѣйшая и наиболѣе общая форма всякаго самоуправленія. Подавлять самостоятельность общинной жизни государственная власть не можетъ, не нанося тѣмъ удара себѣ самой. Искони община имѣла и собственное хозяйство. Однако, по мѣрѣ развитія идеи самоуправленія въ обществѣ и его законодательствѣ, все болѣе и болѣе выдвигается впередъ и значеніе земства **). Извѣстно, что организмы мѣстнаго самоуправленія не вездѣ образовались одинаковымъ порядкомъ, не вездѣ имѣли самостоятельное происхожденіе. Есть историческіе примѣры искусственнаго ихъ созданія — правительствомъ, въ силу можетъ быть сознанія той истины, что мѣстное самоуправленіе есть необ-

*] Другіе виды общинъ, имѣющіе спеціальное назначеніе,—какъ община податная, община школьная и др., составляютъ, или совершенно спеціальныя формы, или же просто суть подраздѣленія этихъ двухъ общихъ формъ,—какъ частное явленіе, подобно корпораціямъ.

**) Въ Германіи вопросъ о провинціальномъ и уѣздномъ хозяйствѣ только въ новѣйшее время сдѣлался предметомъ политическихъ и финансовыхъ разсужденій, замѣчаетъ А. Вагнеръ (Lehrb. der F. W. § 49). Ср. также L. Stein, die Vollziehende Gewalt; II, Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem, 1869, стр. 180 и сл. А. Д. Градовскій, Системы мѣстнаго управленія... Сборникъ Госуд. Знаній, Т. V, 1878.

ходимое подспорье къ выполненію государственныхъ цѣлей Впрочемъ историческое образованіе земства и даже общины, особенно въ территоріальномъ отношеніи, на дѣлѣ и донынѣ играетъ еще важную роль; но нельзя сомнѣваться, что, по мѣрѣ устраненія внѣшнихъ препятствій къ естественному развитію этихъ организмовъ, и по мѣрѣ усвоенія законодательствомъ правильныхъ воззрѣній на ихъ назначеніе и кругъ ихъ дѣятельности, область этой послѣдней должна болѣе и болѣе уясняться. Но еще и теперь, большею частью, объемъ этой дѣятельности опредѣляется не столько историческимъ ея развитіемъ и теоретическими воззрѣніями, сколько законодательною властью государства, можно даже сказать — степенью ея уступчивости. Но законодатель всегда долженъ имѣть въ виду, что мѣстные интересы всегда лучше могутъ быть взвѣшены и опредѣлены мѣстными жителями, лично въ нихъ заинтересованными,—нежели вдали стоящею центральною властью.

Какъ государство, такъ земство и община суть самостоятельные организмы, но состоящіе въ тѣсномъ родствѣ между собою. Земство и община, какъ части государства, конечно подчинены государственной власти; но въ кругу своей, такъ сказать, домашней жизни, въ своемъ хозяйствѣ они должны быть самостоятельны, на сколько такая самостоятельность совмѣстима съ правильно понятою идеею государственнаго единства.

Характеръ и объемъ дѣятельности самоуправленія зависитъ, прежде всего, отъ самыхъ формъ организмовъ самоуправленія. Останавливаясь на двухъ главныхъ изъ нихъ, земствѣ и общинѣ, считаемъ не лишнимъ указать существенные признаки того и другой, чѣмъ уяснится и уразумѣніе различія въ ихъ дѣятельности и средствахъ ея осуществленія.

Земство,—какъ мы сказали уже, есть безсословный союзъ, ограниченный извѣстною территоріей, осуществляющій своею дѣятельностью цѣли мѣстнаго управленія въ предѣлахъ этой территоріи. Община—такой же союзъ, но обыкновенно ограниченный меньшимъ пространствомъ территоріи, выполняющій подобныя же цѣли общежитія—въ своемъ кругу. Но община характеромъ своей дѣятельности дастъ тонъ и дѣятельности болѣе обширныхъ союзовъ—земствъ. Въ виду нѣкоторой однородности этихъ двухъ организмовъ—однородности, позволяющей назвать земство распространенною общиною,—и большая часть того, что говорится объ одномъ изъ оныхъ, можетъ быть примѣнено, mutatis mutandis, и къ другому.

Смыслъ этихъ организмовъ мѣстнаго самоуправленія тотъ, что это—учрежденія народныя, а не сословныя и не правительственныя.

Естественный кругъ вѣдомства земства опредѣляется, такимъ образомъ, областью тѣхъ обязанностей и правъ, которыя установляются общностью интересовъ мѣстности и отличіемъ ихъ отъ государственныхъ интересовъ, отличіемъ, впрочемъ, не столько качественнымъ, сколько количественнымъ. Поэтому, говоритъ Штейнъ, земство (Landschaft) въ органическомъ государствѣ есть органъ исполнительной власти для мѣстныхъ интересовъ, и имѣющій свое

мѣстное право. — Онъ признаетъ, впрочемъ, невозможнымъ дать идеѣ земства твердую внѣшнюю или внутреннюю границу,—а въ особенности—отличить земство строго-научнымъ образомъ отъ крупныхъ общинныхъ союзовъ (Gemeinde—bildungen), такъ какъ земство — есть историческій фактъ; оно возникаетъ и уничтожается, не оставляя никакихъ по себѣ слѣдовъ. Но тамъ, гдѣ оно существуетъ или даже, если существуетъ лишь тѣнь прежняго земства, оно составляетъ важный элементъ мѣстнаго самоуправленія, какъ самый крупный организмъ въ немъ; поэтому самому способный вмѣстить въ себѣ такое содержаніе, какого не можетъ обнять собою община. Ближайшею однако носительницею земскаго дѣла является все таки община: выполненіе постановленій земства напр. относительно училищъ, дорогъ и пр. возможно только черезъ посредство общинъ. Поэтому община должна имѣть такую организацію, которая дѣлала бы возможнымъ исполненіе ею распоряженій земства. Но это только одна сторона дѣятельности общины; затѣмъ у нея есть другая сторона—ея ближайшіе интересы, гдѣ она дѣйствуетъ, какъ самостоятельный организмъ. Эта послѣдняя сторона — дѣятельность общины, какъ самостоятельнаго организма въ самоуправленіи, заслуживаетъ особеннаго вниманія, въ силу естественности общиннаго союза. Дѣйствительно—земство, представляя собою сложную общину, имѣя свою основу или въ исторіи, или въ законѣ, можетъ возникать и уничтожаться безъ особенныхъ пертурбацій, какъ полезный, но не какъ безусловно-необходимый посредствующій органъ самоуправленія. Существованіе и несуществованіе его можетъ опредѣляться просто объемомъ государства: малое государство можетъ обходиться безъ этого посредствующаго члена; въ государствѣ болѣе значительной величины удобнѣе, чтобы попеченіе о мѣстномъ хозяйствѣ частей государства и вообще отправленіе нѣкоторыхъ мѣстныхъ функцій было поручено учрежденіямъ средней инстанціи — земскимъ, представителямъ мелкихъ подраздѣленій, напримѣръ, уѣздовъ и болѣе крупныхъ — цѣлыхъ провинцій (губерній). Если существованіе земства до нѣкоторой степени условно, то напротивъ въ иномъ свѣтѣ представляется *община*: это—организмъ, безусловно необходимый, какъ основный элементъ всего государственнаго бытія. Община искони была, есть и будетъ,—какъ первобытный общественный организмъ, ибо она появилась раньше государства съ его учрежденіями. Въ исторіи мы ее знаемъ, какъ соединеніе людей, скрѣпленное общими интересами и пользованіемъ общиннымъ имуществомъ. Собственное, личное завѣдываніе этими интересами несомнѣнно должно принадлежать ей и нынѣ, такъ какъ она лишь сама можетъ всего лучше знать мѣстныя пользы и нужды. Поэтому то она и есть главный организмъ въ самоуправленіи.

«Въ лицѣ общины, говоритъ Штейнъ, разрѣшается вопросъ о томъ, имѣетъ-ли государство въ дѣйствительности самоуправленіе или нѣтъ». Она составляетъ связующее звено между личностью и государствомъ: она есть органъ исполнительной власти, дѣйствующій на началахъ самоуправленія. А самоуправленіе общинъ существуетъ не только въ силу исторической давности, но и потому

что оно необходимо какъ органическій элементъ въ правовой жизни государства. Какъ явленіе первообразное, какъ основной типъ общежитія, община представляется исходнымъ пунктомъ для другихъ формъ общежитія или сложныхъ общественныхъ организмовъ. Потому-то понятіе общины и можно принимать въ болѣе широкомъ смыслѣ, т. е. не ограничивать его только идеею городской и сельской общины, но распространять и на болѣе крупные союзы, какъ напр. волость, графство, уѣздъ и т д.—ибо всѣ эти подраздѣленія территорій не что иное, какъ сложныя общины. На дѣлѣ мы встрѣчаемся съ ограниченнымъ понятіемъ общины,—какъ городскаго и сельскаго общежитія—во Франціи и Германіи,—и съ распространеннымъ понятіемъ—въ Англіи и Россіи *). Но понятно, что самостоятельность общинныхъ союзовъ только тогда можетъ быть вполнѣ обезпечена, и дѣятельность ихъ будетъ въ достаточной мѣрѣ плодотворна, когда правильно установлены: — строй ихъ внутренняго управленія и отношенія ихъ къ другимъ учрежденіямъ, когда строго отграничены ихъ общественныя обязанности и наконецъ — установленъ кругъ матеріальныхъ средствъ общины для выполненія ею своей задачи, т. е. родъ и характеръ ея доходовъ, и въ особенности—ея податей. Внутреннее управленіе общинныхъ союзовъ, основанное обыкновенно на выборномъ началѣ,—большею частію имѣетъ историческое происхожденіе. Если законъ нормируетъ эти внутренніе порядки, приводя ихъ къ общимъ началамъ и стараясь устранить изъ нихъ отжившее,—то этого совершенно достаточно для того, чтобъ жизнь общины получила ровное и правильное теченіе. Но при этомъ, разумѣется,—conditio sine qua non, — необходимо, чтобы отношенія администраціи къ общинѣ, равно и къ земству были точно опредѣлены; чтобы устранена была всякая возможность произвольнаго вмѣшательства правительственныхъ учрежденій и лицъ въ мѣстное самоуправленіе. Иначе, стараніе и энергія общинныхъ дѣятелей, парализуемые разными «высшими» соображеніями администраціи, ослабѣ-

*) Въ чистомъ истинномъ смыслѣ, замѣчаетъ г. Лешковъ (Опытъ теоріи земства, 1865), земская община сохранилась исключительно въ славянскомъ мірѣ и развилась преимущественно въ Россіи. Западно-европейскія, неславянскія общины не имѣютъ полнаго сходства съ общиною русской. „Западная община,—союзъ формальный, субъективный, по случайному сосѣдству или сожительству. Даже сельскія общины въ Западной Европѣ представляютъ собою союзы лицъ безъ особой связи ихъ правъ и безъ единства въ правахъ вещныхъ. Это—точки заселенія, болѣе или менѣе равныя по величинѣ и весьма различныя по внутреннему устройству и по правамъ ихъ членовъ. Тамъ община сама ничего не имѣетъ (?), новые члены пріобрѣтаютъ собственность не отъ общины, а отъ сочленовъ и дѣлаются ея членами независимо отъ воли и часто безъ вѣдома общины. Общины славянскія или точнѣе, русскія существенно отличаются своимъ постоянствомъ, какою-то необходимостью существованія,—составляя какъ для администраціи, такъ и для частныхъ лицъ факты, установленные до нихъ и безъ нихъ—въ опредѣленныхъ размѣрахъ и на собственныхъ основахъ". Эти замѣчанія нашего русскаго изслѣдователя не могутъ, конечно, отнять у Западно-европейской общины ея значенія, какъ хозяйственнаго союза, живущаго общими интересами, хотя можетъ быть и не такъ рельефно, какъ живетъ община русская, благодаря особенностямъ своего строя.

ваютъ; они начинаютъ относиться къ своему дѣлу чисто механически и самоуправленіе не оправдываетъ тѣхъ ожиданій, которыя на него возлагались. А враги самоуправленія, въ свою очередь, какъ будто не понимая истинной причины, злорадствуютъ и начинаютъ толки о безполезности и вредѣ самоуправленія.

Что касается распредѣленія обязанностей, возлагаемыхъ на общину, то тутъ можно поставить общимъ правиломъ, что на ея попеченіе и средства можетъ быть возлагаемо все то, въ кругѣ мѣстной дѣятельности, что она въ силахъ выполнить. Затѣмъ, что превышаетъ единичную силу общины, то должно быть возложено на земскія единицы высшаго порядка; что, наконецъ, превышаетъ и эти силы—должно быть отнесено на средства государственной казны, съ исполненіемъ чрезъ государственные органы. Впрочемъ, помимо этой количественной мѣрки, есть, до нѣкоторой степени, и мѣрка качественная,—которую наше русское законодательство выражаетъ довольно удачно терминомъ «мѣстныя пользы и нужды». Эти пользы и нужды не лишены конечно общегосударственнаго значенія, но въ тоже время представляютъ особенный интересъ для мѣстности, для ея хозяйства.

Итакъ организмы мѣстнаго самоуправленія имѣютъ свою естественную область дѣятельности, обусловливаемую территоріей и преобладающимъ хозяйственнымъ характеромъ земской и общинной дѣятельности. Далѣе—объемъ этой дѣятельности, а слѣдовательно и объемъ мѣстнаго хозяйства, его силъ и средствъ зависятъ отъ степени развитія самоуправленія въ государствѣ. Если самоуправленіе понято правильно и поставлено въ нормальныя условія, то тогда только можно говорить о естественныхъ предѣлахъ мѣстныхъ задачъ и естественномъ объемѣ ихъ удовлетворенія. Въ противномъ случаѣ все зависитъ, вмѣстѣ со средствами удовлетворенія потребностей, отъ указаній закона. При всемъ томъ не надо забывать, что область задачъ мѣстнаго самоуправленія чрезвычайно обширна; почти нѣтъ предмета въ государственной жизни, который такъ или иначе не касался бы мѣстныхъ интересовъ и слѣдовательно не входилъ бы хоть сколько нибудь въ кругъ вѣдѣнія мѣстнаго самоуправленія. Но qui trop embrasse, mal etreint, говоритъ французская поговорка. Очевидно, что область земской и общинной дѣятельности въ дѣйствительной жизни должна имѣть извѣстныя границы, (которыя на практикѣ и устанавливаются обыкновенно законодательствомъ). Мы не хотимъ этимъ конечно сказать, что государственная администрація должна быть сама по себѣ, а земская сама по себѣ. Не противоположеніе, не антагонизмъ дѣятельности этихъ двухъ администрацій заключается въ идеѣ мѣстнаго самоуправленія, а напротивъ стройное взаимодѣйствіе, взаимное пополненіе другъ друга въ стремленіи къ одной общей, святой цѣли всѣхъ учрежденій и всѣхъ слугъ государства—благу общества. Государство, земство и община должны быть одушевлены одною цѣлью—содѣйствовать по мѣрѣ силъ культурнымъ интересамъ своихъ жителей. Единство государственной жизни вовсе не требуетъ сліянія всѣхъ ея элементовъ въ одну неподвиж-

ную массу. Напротивъ, отдѣльныя части цѣлаго организма должны быть поставлены въ возможность развивать самостоятельно и широко свои задачи жизни. Только когда части здоровы и могутъ свободно выполнять свое назначеніе можетъ быть здорово и цѣлое. Конечно, дѣло должно быть поставлено такъ, чтобы какъ государственная власть, такъ и власть мѣстнаго самоуправленія могли ясно сознавать свои права, обязанности и отвѣтственность. Провести въ общихъ чертахъ различіе между дѣятельностью государственныхъ и дѣятельностью земскихъ и общинныхъ учрежденій нетрудно: общегосударственная или центральная власть выполняетъ задачи, относящіяся до всей государственной области, выполняетъ ихъ—въ высшихъ, государственныхъ интересахъ. Земство, община дѣйствуютъ въ принадлежащихъ имъ территоріальныхъ предѣлахъ. Государство, земство и община работаютъ по большей части надъ задачами однородными, но при разномъ характерѣ и различномъ объемѣ дѣятельности. Практика, въ разныя историческія эпохи, представляла различныя измѣненія этихъ границъ: такъ, старинная община имѣла иногда почти государственныя права,—тоже иногда и провинція—только данью или обязанностью выставлять войско связанная съ государствомъ. Потомъ—является все уравнивающій абсолютизмъ, уничтожившій не только остатки политической самостоятельности провинціи и общины, но почти лишившій ихъ и того хозяйственнаго рода дѣятельности, который естественно долженъ имъ принадлежать. Все—до послѣдняго гвоздя въ какомъ либо мосту—подлежало вѣдѣнію центральнаго правительства. Съ паденіемъ абсолютизма опять выдвинулись на сцену права провинціи (земства) и общины, но уже не въ прежней безпорядочности, а въ кругу представляемыхъ ими мѣстныхъ интересовъ. Какого бы высокаго мнѣнія ни была государственная власть о себѣ—она не можетъ не убѣдиться—что бремя правленія въ современномъ государствѣ, съ безконечной массой интересовъ и потребностей—ей не подъ силу, что нѣкоторые предметы дѣятельности необходимо уступить въ благонадежныя руки; а что же можетъ быть благонадежнѣе тѣхъ дѣятелей, которымъ поручается дѣло, составляющее непосредственное условіе ихъ собственнаго благосостоянія и благосостоянія ихъ ближнихъ!

Итакъ, если самоуправленіе есть порученіе, передача нѣкоторыхъ государственныхъ функцій мѣстнымъ союзамъ съ присоединеніемъ нѣкоторыхъ собственно мѣстныхъ задачъ, то какія же это именно функціи и задачи?

Союзы эти, говоритъ Гнейстъ, имѣютъ предметно (sachlich) ограниченную дѣятельность, такъ какъ задачи государства не исчерпываются дѣятельностью его мѣстныхъ членовъ. Внѣшнія отношенія государства, постоянныя войска, косвенные налоги и регаліи, важнѣйшія части судебнаго и внутренняго управленія, по природѣ своей и назначенію не поддаются децентрализаціи и мѣстному самоуправленію *).

*) Gneist. Die preussische Kreisordnung, 1870. стр. 9.

«Предметъ земскаго дѣла, говоритъ Лешковъ, общинное владѣніе, народный трудъ, общественные интересы, обнимающіе собою все народное саморазвитіе и самоохраненіе, собственное управленіе по земскимъ дѣламъ. Предѣлы же земскаго дѣла, говоритъ онъ, установляются свойствами предмета и географическими границами земства».

Наше законодательство даетъ только одно общее названіе предметамъ земской дѣятельности — «дѣла хозяйственныя». Но подъ это понятіе можетъ подходить многое и изъ непринадлежащаго вѣдѣнію земства. Поэтому нашъ законъ прямо перечисляетъ предметы, предоставленные земству. Это конечно удобный, но ненаучный способъ выйти изъ затрудненія. Впрочемъ терминъ— *дѣла хозяйственныя* нѣсколько указываетъ на преобладающій характеръ мѣстной земской и общинной дѣятельности. Кажется, всѣ согласны въ томъ, что ближайшая цѣль этой дѣятельности есть благосостояніе и благоустройство *данной мѣстности*. Желающимъ идеализировать земство и общину, такое опредѣленіе основнаго свойства ихъ дѣятельности можетъ однако показаться слишкомъ эгоистичнымъ, но напрасно *). Всякому свое; государство, власть центральная заботится объ интересахъ высшаго порядка; земство и община—о не менѣе существенныхъ интересахъ благосостоянія *своей* мѣстности, *своихъ* сочленовъ. Эта характеристика предмета вѣдомства мѣстнаго самоуправленія не составляетъ противорѣчія съ опредѣленіемъ, что самоуправленіе есть порученіе мѣстнымъ союзамъ нѣкоторыхъ функцій государственной власти. Потому что, еслибъ эти мѣстныя «хозяйственныя» дѣла не были предоставлены мѣстнымъ учрежденіямъ, то выполненіе ихъ пало бы неизбѣжно на обязанность центральной власти; ибо благосостояніе государства немыслимо безъ упроченнаго благосостоянія его частей. Слѣдовательно, въ кругъ дѣятельности мѣстнаго самоуправленія должны быть отнесены всѣ мѣры содѣйствія развитію благосостоянія и благоустройства, на сколько онѣ связаны съ мѣстными пользами и нуждами, на сколько онѣ выполнимы силами и средствами земства или общины, не лежа притомъ, по свойствамъ своимъ и по условіямъ выполнимости, на обязанности общаго государственнаго управленія.

---

*) Ад. Вагнеръ, находя, что во многихъ случаяхъ замѣна частной спекулятивной дѣятельности общественною необходима по причинамъ экономическимъ, соціально-политическимъ и этическимъ, предсказываетъ, что съ теченіемъ времени община, можетъ быть еще въ высшей степени, чѣмъ государство, будетъ становиться болѣе и болѣе всеобъемлющимъ органомъ общественнаго хозяйства. A. Wagner, Die Communalsteuerfrage. 1878. Цюрнъ, (Die Communalsteuerfrage, Zehn Gutachten, 1877), замѣчаетъ, что община лишь тогда стоитъ на высотѣ своего положенія, когда она возлагаетъ на своихъ членовъ такія жертвы, которыя полезны всему обществу въ его качествѣ организма, болѣе долголѣтняго, чѣмъ человѣкъ. Роб. Моль (Encycl. der Staatswiss. 1872) признаетъ за общиной право не только на удовлетвореніе своихъ ближайшихъ интересовъ, но и высшихъ цѣлей человѣческой жизни; онъ указываетъ, что выполненіемъ этихъ задачъ община даетъ руководство для подобной же дѣятельности высшихъ общественныхъ союзовъ. Все это желательно; но не заслонится-ли широкимъ примѣненіемъ этихъ требованій ближайшая задача самоуправленія?

Наконецъ, предоставленіе государствомъ извѣстныхъ функцій мѣстному самоуправленію, помимо требованій практическаго удобства, обусловливается и требованіями финансовой справедливости. Переводомъ на средства мѣстности тѣхъ расходовъ, которые вызываются ея ближайшими потребностями, достигается больше равномѣрности въ распредѣленіи податной тягости. Притомъ же, въ правильно организованномъ самоуправленіи гражданинъ легче и скорѣе уясняетъ себѣ степень соотвѣтствія своихъ жертвъ съ получаемыми выгодами, а потому и охотнѣе принимаетъ на себя эти жертвы. Возникаетъ взаимное соревнованіе учрежденій самоуправленія къ осуществленію общеполезныхъ мѣропріятій. А въ людяхъ, располагающихъ достаточными средствами, возгорается желаніе быть полезными своей мѣстности и свыше размѣровъ своей податной обязанности: притекаютъ частныя пожертвованія для разныхъ мѣстныхъ учрежденій и пр.

Что касается въ частности предметовъ, подлежащихъ вѣдѣнію мѣстнаго самоуправленія, то, какъ выше мы говорили, они представляютъ двѣ категоріи: I) предметы, тѣсно связанные съ природой самоуправленія, какъ организаціи, имѣющей въ виду, прежде всего, ближайшія, собственно-мѣстныя нужды; II) предметы, болѣе государственнаго свойства, ради удобства выполненія поручаемые органамъ самоуправленія государственною властью *).

Въ предметахъ дѣятельности перваго рода самоуправленіе болѣе независимо, въ предѣлахъ закона, конечно; въ предметахъ второго рода оно дѣйствуетъ лишь по порученію и указаніямъ администраціи.

Впрочемъ это различеніе предметовъ вѣдомства самоуправленія есть больше принципіальное, чѣмъ вызываемое практическою потребностью: провести точную границу между этими двумя категоріями трудно; ибо всякое дѣло мѣстнаго самоуправленія есть, въ большей или меньшей степени, въ то же время, дѣло государственное. Какъ бы ни былъ извѣстный предметъ тѣсно связанъ съ мѣстною только пользою, онъ не остается безъинтереснымъ для центральнаго правительства. Точное различеніе между дѣлами первой и второй категоріи было бы возможно только при неестественномъ предположеніи, что организмы мѣстнаго самоуправленія—не органы исполнительной власти, а частныя учрежденія, съ которыми правительство какъ бы входитъ въ сдѣлку относительно выполненія нѣкоторыхъ его надобностей, и существующія въ то же время для своихъ собственныхъ надобностей, до которыхъ государству никакого нѣтъ дѣла. Но подобный взглядъ равнозначущъ съ отрицаніемъ самоуправленія.

Правда однако, что тамъ, гдѣ самоуправленіе не поставлено еще на твердую ногу, существо и число предметовъ, поручаемыхъ ему правительствомъ, зависятъ отъ болѣе или менѣе случайнаго усмотрѣнія власти; но это не отнимаетъ у органовъ самоуправленія ихъ кореннаго значенія—органовъ не случай-

*) Такъ опредѣляетъ эти категоріи, напримѣръ, Австрійское законодательство: 1 — что ближе касается мѣстности и вполнѣ осуществимо въ ея предѣлахъ; 2) — содѣйствіе правительству въ дѣлахъ государственнаго управленія. Ср. Stein, F. W. I, 160 сл.

ныхъ, а необходимыхъ въ строѣ общежитія и долженствующихъ имѣть свой естественный кругъ дѣятельности. Есть впрочемъ и такія «порученія», которыя очень мало имѣютъ мѣстнаго, хозяйственнаго характера, а даются болѣе въ интересахъ общегосударственныхъ. Таковы: участіе мѣстныхъ учрежденій въ раскладкѣ воинской повинности, въ составленіи списковъ присяжныхъ засѣдателей, въ раскладкѣ и взиманіи государственныхъ налоговъ, подача мнѣній по разнымъ вопросамъ и т. д. Но зато дѣла, относящіяся до мѣстнаго хозяйства и благоустройства, можно отнести всѣ, безъ большой натяжки, къ числу дѣлъ, составляющихъ естественный кругъ дѣятельности мѣстнаго самоуправленія.

Вообще же это дѣла внутренняго управленія: въ нихъ органы самоуправленія, въ предѣлахъ своей территоріи, равноправны съ государствомъ. Другія обязанности, возлагаемыя на нихъ государствомъ внѣ этого круга дѣятельности, имѣютъ значеніе случайной помощи государству въ его дѣятельности. Наконецъ, вполнѣ за государствомъ остается область законодательной дѣятельности, иностранныхъ дѣлъ, военнаго управленія, юстиціи (кромѣ мировой).

Область дѣлъ внутренняго управленія чрезвычайно обширна; но они имѣютъ однако одну общую черту:—содѣйствіе личности силами общества, тамъ, гдѣ ея собственныхъ силъ недостаточно; содѣйствіе, обнаруживающееся, какъ въ положительныхъ мѣрахъ, такъ и въ отрицательныхъ (въ смыслѣ устраненія препятствій и пр. т. п.).

Какимъ же образомъ дѣлятся эти попеченія между государственнымъ управленіемъ и мѣстнымъ самоуправленіемъ? Нѣмецкіе фритредеры настойчиво проводятъ мысль, что община (а слѣдовательно и земство) есть союзъ лишь хозяйственный и что у нея нѣтъ ни одного расхода, который имѣлъ бы полезное значеніе для всего общества, въ этическомъ смыслѣ. Но это различеніе несостоятельно: какъ у государства есть заботы чисто-хозяйственнаго свойства (напр. каналы, желѣзныя дороги и мн. др.), такъ и у мѣстнаго самоуправленія есть дѣла, касающіяся нравственнаго благосостоянія гражданъ (напр. школьное дѣло, попеченіе о сиротахъ и пр.). *)

Итакъ, если нельзя называть общину или земство государствомъ въ маломъ видѣ, такъ какъ обязанности государства несравненно обширнѣе обязанностей этихъ мѣстныхъ организмовъ; то, съ другой стороны, въ области внутренняго управленія, подвѣдомой имъ, какъ и государству,—задачи однородны, такъ что

---

*) Bluntschli (Staatsrecht) видитъ задачу общины въ содѣйствіи просвѣщенію и хозяйству (Kultur und Wirthschaft), а задачу государства въ осуществленіи права и блага (Recht und Wohl); но едвали можно допустить такое категорическое разграниченіе, да нигдѣ и нѣтъ его на дѣлѣ; и невозможно отнять у государства, напримѣръ, право заботиться о культурныхъ интересахъ общества, или у общины — право посильно принимать мѣры, касающіяся общаго блага.

Ср. также отзывы Мейера, Рейтценштейна, Метца въ сборникѣ: Die Communalsteuerfrage, Zehn Gutachten etc. veröffentlicht vom Verein für Socialpolitik. 1877. стр. 79, 161, 250.

здѣсь очень многіе изъ предметовъ попеченія государства могутъ быть и предметами попеченія мѣстнаго самоуправленія, и наоборотъ.

Итакъ начало, которое слѣдуетъ положить въ основу разграниченія предметовъ вѣдѣнія государства и мѣстности, состоитъ въ томъ, что государство принимаетъ на себя тѣ отправленія, которыя должны быть выполнены повсюду однообразно, а мѣстность—тѣ, которыя прежде всего касаются собственно ея нуждъ и удобствъ. Поэтому напримѣръ, Роттекъ *) совѣтуетъ дѣлить общинные расходы на столько разрядовъ, сколько есть между ними существенныхъ различій, въ отношеніи обязанности давать средства для ихъ покрытія. Тутъ, по его мнѣнію, можно отличить: 1) расходы—собственно на мѣстное хозяйство, въ строгомъ смыслѣ, т. е. расходы, касающіеся моральной личности общины и особенно — сохраненія и умноженія ея имущества и извлеченія изъ него доходовъ, расходы по содержанію зданій для общественныхъ цѣлей и т. п., на уплату долговъ и пр.; 2) расходы для удовлетворенія личныхъ интересовъ общинниковъ, каковы расходы по части безопасности, удобствъ, удовольствій, общественнаго здравія, обученія, благотворительности и пр., содержаніе церквей, жалованье служащимъ въ общественныхъ должностяхъ и др.; 3) расходы, касающіеся не общины въ тѣсномъ смыслѣ, а всей ея территоріи, вытекающіе всетаки изъ идеи общиннаго союза, но болѣе касающіеся интересовъ мѣстностей, частныхъ владѣній и пр., находящихся въ чертѣ общинной территоріи; таковы: расходы на содержаніе дорогъ, учрежденій, служащихъ для охраненія правъ собственности (ипотечныя книги и пр.), на улучшеніе сельскаго хозяйства и др., нѣкоторые расходы по содержанію общественнаго управленія и пр.; 4) расходы, возникающіе вслѣдствіе требованій государственныхъ или возлагаемые государствомъ на общину, какъ на моральное лицо, въ качествѣ извѣстной суммы гражданъ или поземельныхъ владѣній. Это—расходы обязательные,—требуемые въ мирное или въ военное время, — составляющіе не иное что, какъ дополненіе къ общимъ государственнымъ расходамъ.

Сдѣлавъ потребныя измѣненія, можно конечно примѣнить эту группировку расходовъ и въ распространенной общинѣ—земству.

Дитцель **) различаетъ въ общинномъ союзѣ двѣ категоріи цѣлей и задачъ: большая доля такихъ задачъ касается устройства и содержанія такихъ учрежденій, которыми облегчаются мѣстныя сношенія и обезпечиваются общія условія общежитія, какъ безопасность, здравіе, удобства жизни. Эта категорія опять подраздѣляется на двѣ группы учрежденій, нѣкоторыми сторонами близко соприкасающіяся. Первую группу составляютъ собственно учрежденія, служащія для сообщеній; тутъ сильно замѣшано и государство, такъ какъ пути сообщенія, не относящіеся къ удовлетворенію мѣстной потребности, подлежатъ,

*) Rotteck, Staatslexicon; т. VI: Gemeinde.

**) Die Besteuerung der Actiengesellschaften in Verbindung mit der Gemeindebesteuerung. 1859. стр. 108 сл. и 141.

естественно, попеченію государства. Вторую группу составляютъ учрежденія, обезпечивающія разныя удобства жизни, безопасность и пр., въ данной мѣстности. И здѣсь, именно по предмету сохраненія общественнаго порядка, нѣкоторая часть заботъ принадлежитъ государству. Вторую категорію общинныхъ учрежденій, по Дитцелю, составляютъ учрежденія, служащія общеполезнымъ цѣлямъ, особенно для удовлетворенія моральныхъ потребностей. Отличіе ихъ отъ учрежденій первой категоріи то, что каждое изъ нихъ имѣетъ въ виду полное осуществленіе какой либо общеполезной цѣли, тогда какъ учрежденія первой категоріи служатъ лишь для удовлетворенія потребностей отдѣльныхъ лицъ въ потребномъ или желаемомъ ими размѣрѣ.—Учрежденія эти, какъ и учрежденія первой категоріи, удовлетворяютъ личнымъ потребностямъ мѣстныхъ жителей;—главнымъ образомъ это: церковь, школа и благотворительныя учрежденія, такъ что и здѣсь,—кто заинтересованъ въ мѣстномъ союзѣ только имуществомъ, а не личностью, тотъ не имѣетъ и отношеній къ этимъ учрежденіямъ, а потому и не можетъ быть привлекаемъ къ расходамъ на оныя. Но въ тоже время это потребности существенно-общія, особенно удобныя для удовлетворенія силами общественнаго (преимущественно общиннаго) хозяйства. Государство является здѣсь на помощь мѣстной дѣятельности и, въ виду важности интересовъ, въ такой мѣрѣ, что на мѣстномъ хозяйствѣ остается лишь меньшая часть издержекъ. Значительное подспорье здѣсь оказываетъ и добровольное участіе частныхъ лицъ своими средствами. Необходимое же дополненіе должна давать община, привлекая къ взносамъ всѣхъ тѣхъ, кто въ качествѣ личныхъ членовъ ея могутъ имѣть возможность пользоваться этими учрежденіями. Наконецъ есть еще рядъ учрежденій, служащихъ также общимъ нравственнымъ потребностямъ и которыя тоже очень удобно могутъ быть осуществлены общинными средствами. Это учрежденія, служащія отчасти высшимъ духовнымъ и научнымъ потребностямъ, отчасти эстетическимъ и художественнымъ, отчасти удовольствію и отдыху. Таковы: библіотеки, музеи, монументальныя постройки, театры и пр. Но притомъ—это учрежденія, служащія для удовлетворенія особенныхъ потребностей членовъ общества; такъ что въ качествѣ общественныхъ учрежденій ихъ и вовсе можетъ не быть. Такъ что онѣ составляютъ слѣдовательно личное дѣло интересующихся ими членовъ общества и могутъ быть осуществлены путемъ ассоціацій. Но вмѣсто того, чтобъ учреждать особыя ассоціаціи — обращаются и для этой цѣли къ ассоціаціи, уже существующей налицо, въ видѣ общиннаго союза. Такъ какъ однако цѣли этихъ учрежденій личныя, то если онѣ устраиваются на общинныя средства, обязанность давать потребныя средства можетъ касаться только физическихъ лицъ, живущихъ въ общинѣ, но не можетъ простираться на лицъ юридическихъ; такъ какъ эти послѣднія не могутъ, ни имѣть въ нихъ надобности, ни пользоваться ими.— Въ общемъ выводѣ Дитцель указываетъ три рода общинныхъ услугъ: 1) Совершенно общія услуги, связанныя съ принадлежностью лица къ общинѣ. 2) Общія услуги, доставляемыя общинными учрежденіями личной жизни,—въ кото-

рыхъ могутъ принимать участіе всѣ живущія тутъ личности. 3) Особенныя услуги общины на пользу поземельной собственности и промышленности.

Гнейстъ къ числу отправленій «мѣстнодѣйствующей государственной власти» относитъ разные предметы, не сводя ихъ въ основныя группы. Это: исполненіе обязанностей присяжныхъ засѣдателей, полиція безопасности и благосостоянія, содѣйствіе къ отбыванію повинностей: воинской, квартирной и подводной, раскладка прямыхъ налоговъ, завѣдываніе общинными налогами, пользованіе общиннымъ имуществомъ для общественныхъ цѣлей. Въ этомъ перечисленіи во-первыхъ смѣшаны обязанности, возлагаемыя на общину лишь ради удобства, помимо ея ближайшихъ интересовъ и во-вторыхъ мало обращено вниманія на эти послѣдніе, тогда какъ они-то и должны занимать здѣсь главное мѣсто. Но это — особенность гнейстовскаго понятія о хозяйствѣ самоуправленія, какъ лишь о «функціи мѣстно-дѣйствующей государственной власти»,—что вполнѣ примѣнимо къ англійскимъ порядкамъ, но нѣсколько тѣсно въ примѣненіи къ самоуправленію вообще.

Вагнеръ предлагаетъ дѣленіе мѣстныхъ расходовъ, по ихъ содержанію, на a) дѣйствительно общіе расходы; b) особенные расходы, преимущественно для культурныхъ цѣлей (школы и пр.),—культурныя издержки; c) особые расходы на содержаніе дорогъ и на все то, чѣмъ улучшается обитаемость и годность мѣстности для промышленныхъ цѣлей (очистка улицъ, орошеніе, водопроводы, канализація, освѣщеніе и пр.), — все это онъ называетъ хозяйственными издержками —По характеру этихъ расходовъ онъ распредѣляетъ ихъ, согласно тому, какъ принято практикою, на: a) расходы спеціально обязательные для мѣстныхъ учрежденій, предписываемые имъ государственною властью; b) общіе обязательные расходы, цѣль и объемъ которыхъ то же указываются центральною властью. c) Необязательные расходы —на потребности, неподдающіяся точному измѣренію и потому опредѣляемые по конкретнымъ отношеніямъ той или другой мѣстности въ государствѣ, смотря по степени нужды и по количеству средствъ *):

Наконецъ у Штейна находимъ распредѣленіе расходовъ, слѣдовательно и предметовъ вѣдомства самоуправленія на четыре большія категоріи: 1) расходы управленія мѣстныхъ учрежденій и заведеній; 2) расходы самоуправленія, служащіе для выполненія государственныхъ функцій управленія, взятыхъ на себя самоуправленіемъ въ его территоріальныхъ предѣлахъ; при разнообразіи въ частности здѣсь являются неизбѣжно три предмета: часть полиціи безопасности, часть попеченій о путяхъ сообщенія и о народномъ просвѣщеніи; 3) расходы на содержаніе служащаго персонала, являющіеся вслѣдствіе того, что самоуправленіе беретъ на себя нѣкоторыя функціи государственнаго управленія, чѣмъ и вносится сюда государственный принципъ выдачи жалованья (тогда какъ

*) Wagner, Die Communalsteuerfrage. 1878, брошюра.
id. Finanzwissenschaft. 1877. II, § 45.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

общій принципъ службы самоуправленія—служба выборная, почетная, безвозмездная); наконецъ: 4) расходы на покрытіе долговъ самоуправленія.—При этомъ Штейнъ указываетъ, что система расходовъ самоуправленія должна состоять въ связи съ системою его финансовъ, что «истиннымъ началомъ вопроса объ общинныхъ налогахъ должно быть органическое развитіе существа общинныхъ задачъ, получающихъ свое осязательное и измѣримое выраженіе въ системѣ расходовъ самоуправленія» *).

Эти болѣе или менѣе обстоятельныя указанія на предметы вѣдѣнія и расходовъ самоуправленія, даютъ намъ возможность свести эти предметы къ тремъ основнымъ, общимъ подраздѣленіямъ:

1) *Попеченіе о мѣстномъ благоустройствѣ*, какъ-то: устройство и содержаніе разныхъ общественныхъ заведеній, путей сообщенія, водопроводовъ, канализаціи, разныхъ построекъ и пр.

2) *Попеченіе о мѣстномъ благосостояніи и безопасности*, какъ-то: мѣры по призрѣнію бѣдныхъ, больныхъ, умалишенныхъ и пр., содержаніе мѣстныхъ мировыхъ судебныхъ учрежденій, полиціи, тюремъ; попеченіе о народномъ здравіи, продовольствіи и пр.

3) *Попеченіе объ умственныхъ и духовныхъ потребностяхъ*; какъ-то: попеченіе о народномъ просвѣщеніи, преимущественно о начальномъ обученіи и спеціальномъ, на пользу мѣстной промышленности и т. п., содержаніе общественныхъ библіотекъ, музеевъ (особенно напр. мѣстныхъ естественныхъ и техническихъ произведеній) и т. п.; попеченіе о потребностяхъ религіозныхъ: содержаніе церквей, пособіе духовенству и т. д.

Въ очень многихъ изъ этихъ потребностей элементъ государственной потребности является слитымъ во едино съ элементомъ мѣстнымъ.

Впрочемъ подробное перечисленіе всего, что можетъ войти въ область земскаго и общиннаго хозяйства, даже не вполнѣ возможно; потому что тутъ есть множество совершенно мѣстныхъ обстоятельствъ и нуждъ, иногда ничтожныхъ на взглядъ сторонняго наблюдателя, но имѣющихъ свое значеніе въ данное время и въ данномъ мѣстѣ. Надо имѣть въ виду еще и то, что нѣкоторые предметы и слѣдовательно расходы возлагаются на мѣстныя средства государственною властью не по внутреннему ихъ земскому или общинному значенію, а просто ради того, чтобъ снять съ государственной казны нѣкоторую часть расходовъ, по смыслу своему общихъ.

Общимъ правиломъ здѣсь могло бы быть принято, что, сверхъ чисто-мѣстныхъ заботъ, на мѣстныя учрежденія можетъ быть возлагаемо все то, что они лучше и дешевле могутъ выполнить, чѣмъ государственные органы. Всѣ эти предметы должны быть конечно соотвѣтственно распредѣлены между земствами и городскими и сельскими общинами. Такое логическое распредѣленіе предметовъ и долженъ имѣть въ виду законъ, если онъ указываетъ самыя

*) Stein, Lehrb. d. F. Wiss. 1878. I, 160 сл. Ср. Hoffmann, въ Zehn Gutachten, стр. 3.

подробности распредѣленія. Лучше однако, если законъ не будетъ вдаваться въ очень большія подробности; можетъ быть даже удобнѣе было бы, если бы онъ указывалъ только, какіе предметы не должны входить въ кругъ вѣдѣнія мѣстнаго самоуправленія. Тогда это послѣднее могло бы расширять свою дѣятельность, смотря по имѣющимся средствамъ, руководствуясь правиломъ, что все незапрещенное дозволено.

Къ расходамъ, порождаемымъ всѣми этими потребностями, примыкаютъ затѣмъ расходы на содержаніе служебнаго персонала, на платежи по займамъ и пр., не составляющіе самаго удовлетворенія мѣстныхъ цѣлей, но тѣмъ не менѣе—неизбѣжные.

Вслѣдствіе того, что нѣкоторые предметы законъ обязательно возлагаетъ на мѣстное самоуправленіе, а другіе предоставляетъ его свободному усмотрѣнію, и является дѣленіе мѣстныхъ расходовъ на *обязательные* и *необязательные*. Расходы обязательные имѣютъ, или болѣе государственное, чѣмъ мѣстное, значеніе или, наоборотъ, преобладаетъ въ нихъ элементъ мѣстный. Первые возлагаются на мѣстныя средства съ точнымъ опредѣленіемъ ихъ цѣлей, размѣровъ и способовъ покрытія. Функціи, которыми эти расходы вызываются, суть чисто государственныя и возлагаются на мѣстное самоуправленіе ради удобства выполненія. Но тутъ самоуправленіе является еще не самостоятельнымъ организмомъ, а просто подраздѣленіемъ государства. Такая роль принадлежитъ земству и общинѣ, напримѣръ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, въ дѣлѣ продовольствія и расквартированія войскъ, призрѣнія отставныхъ военно-служащихъ, по тюремной части и др. Впрочемъ, какъ мы уже говорили, провести точную границу между расходами этого рода и расходами съ преобладающей мѣстной окраской довольно трудно. На практикѣ попеченію мѣстныхъ союзовъ поручается очень многое такое, что лишь въ довольно отдаленномъ смыслѣ можно считать близкимъ интересамъ этихъ союзовъ.

Положительное право, насколько можно обобщить его воззрѣнія, даетъ чувствовать различіе между обязательными мѣстными расходами, съ преобладаніемъ государственнаго значенія и расходами значенія собственно мѣстнаго,—въ томъ, что въ отношеніи первыхъ законъ установляетъ и самые размѣры покрытія; въ отношеніи же вторыхъ онъ хотя, большею частію, указываетъ самыя задачи и отчасти объемъ ихъ выполненія, но не вмѣшивается въ подробности выполненія, предоставляя оныя, какъ и установленіе размѣра потребныхъ для того средствъ, усмотрѣнію органовъ мѣстнаго самоуправленія. Смыслъ обязательности для мѣстнаго самоуправленія функцій этого послѣдняго рода заключается въ томъ, что законъ объединяетъ, приводитъ къ общему знаменателю тѣ нужды мѣстнаго хозяйства, которыя естественнымъ порядкомъ вытекаютъ изъ идеи самоуправленія, и могутъ быть опредѣлены не только по роду своему, но и по размѣрамъ исполненія. Притомъ функціи эти дробятся между государствомъ и мѣстностью, смотря по преобладанію тѣхъ или другихъ интересовъ. Таковы напр. попеченіе о сухопутныхъ и водяныхъ сообщеніяхъ, о предупре-

жденіи нѣкоторыхъ бѣдствій и пр. Въ этихъ, хотя и обязательныхъ, но чисто-мѣстнаго интереса задачахъ и расходахъ, органы самоуправленія и являются самостоятельными хозяйственными союзами,—въ опредѣленныхъ имъ предѣлахъ. Но еще болѣе проявляется эта самостоятельность въ расходахъ необязательныхъ.

Расходы необязательные вызываются или такими потребностями, удовлетвореніе которыхъ хотя и полезно, но не безусловно необходимо для мѣстнаго благоденствія; или—потребностями необходимыми, но которыхъ размѣры не могутъ быть въ точности указаны, а зависятъ вполнѣ отъ мѣстныхъ условій и отъ имѣющихся средствъ. Вопросъ объ этихъ расходахъ есть вопросъ весьма деликатнаго свойства. Для правильной постановки ихъ въ мѣстномъ бюджетѣ весьма важно, чтобъ мѣстное представительство было правильно устроено, чтобъ въ немъ не брали перевѣса какіе либо личные интересы и угожденія. Еще хуже однако, если и тутъ вмѣшается бюрократія и наложитъ свою всеопекающую руку. Это будетъ уже разрушеніе принципа самоуправленія, такъ какъ именно въ области необязательныхъ расходовъ оно всего лучше можетъ заявить, какъ о своей самостоятельности, такъ и о своей зрѣлости. Потребности, прямо указанныя въ законѣ,—расходы обязательные подлежатъ удовлетворенію помимо личной воли самоуправленія и потому не могутъ служить для него пробнымъ камнемъ. Это просто — результатъ децентрализаціи управленія, въ видѣ «порученія нѣкоторыхъ государственныхъ функцій мѣстному самоуправленію». Область обширная, но не вполнѣ «мѣстная». Поле для самостоятельной дѣятельности самоуправленія и представляютъ именно задачи и расходы необязательные. Тутъ оно вполнѣ въ своей стихіи; тутъ оно можетъ показать и доказать свою годность. Впрочемъ и въ эту область иногда вторгается государственная власть, всего чаще съ требованіемъ, чтобъ о потребностяхъ, вызывающихъ учрежденіе новыхъ сборовъ, представлялось на ея усмотрѣніе. Такое требованіе объясняется конечно заботливостію центральнаго правительства объ интересахъ податныхъ плательщиковъ; но, съ другой стороны, кому же эти интересы должны быть ближе, какъ не мѣстному представительству этихъ самыхъ плательщиковъ?—Вѣрнѣе будетъ поэтому смотрѣть на это требованіе, какъ на oratio pro domo sua, въ силу заботы правительства о томъ, чтобъ мѣстными налогами не слишкомъ ослаблялась государственная податная способность гражданъ. Но въ такомъ случаѣ достаточно, если государственная власть назначитъ извѣстный максимумъ сборовъ для всѣхъ такихъ «необязательныхъ» потребностей, не входя въ сужденіе объ умѣстности или неумѣстности того или другаго расхода. Новорожденному самоуправленію еще нужны административныя помочи; но когда оно нѣсколько окрѣпло, предоставьте ему стоять на собственныхъ ногахъ, жить своимъ умомъ. Наилучшее же ручательство за правильность его дѣйствій и за соблюденіе во всемъ должной мѣры даютъ—хорошее устройство его представительства и гласность *).

*) Ср Wagner, Finanzwissenschaft. 1877. I, § 45.

Итакъ объекты хозяйственной дѣятельности мѣстныхъ союзовъ устанавливаются въ большей своей части законодательствомъ и отчасти волею самихъ союзовъ. Но, во всякомъ случаѣ, они ограничены территоріально. Воля мѣстныхъ органовъ самоуправленія очевидно можетъ имѣть силу только въ географическихъ предѣлахъ данныхъ союзовъ. Слѣдовательно всѣ такія мѣры, выполненіе которыхъ не можетъ быть ограничено извѣстною территоріей, мѣры, требующія соучастія нѣсколькихъ общинъ или земствъ, или и прямо содѣйствія общегосударственной власти, не могутъ быть предпринимаемы самостоятельно, *однимъ* земствомъ или *одною* общиною. Для выполненія такихъ мѣръ, превышающихъ компетентность отдѣльныхъ общественныхъ союзовъ, нужно взаимное соглашеніе этихъ послѣднихъ, а нерѣдко и прямое руководство центральной власти.

Итакъ, кругъ вѣдомства и хозяйства мѣстныхъ самоуправляющихся организмовъ очерчивается изнутри—самымъ назначеніемъ самоуправленія,—извнѣ—ихъ географическими предѣлами и, сверхъ того наконецъ, размѣрами имѣющихся средствъ для выполненія ихъ задачъ. Размѣры средствъ—обстоятельство, совершенно внѣшнее, но по большей части составляющее фактическую границу дѣятельности этихъ союзовъ. Самоуправленіе должно имѣть въ своемъ распоряженіи нужное количество средствъ самостоятельныхъ, внѣ общаго государственнаго бюджета. Но тамъ, гдѣ средствъ не хватаетъ, а потребности неотложны, правительство, или должно придти на помощь непосредственнымъ принятіемъ на себя всего дѣла, или, что будетъ правильнѣе, оно должно доставить потребныя средства въ видѣ пособій, ссудъ или какихъ либо гарантій, памятуя о важномъ во всѣхъ отношеніяхъ значеніи мѣстнаго благосостоянія.—

Въ заключеніе этихъ предварительныхъ понятій напомнимъ, что, какъ правильный составъ и объемъ предметовъ мѣстнаго самоуправленія, такъ равно и правильный составъ средствъ удовлетворенія мѣстныхъ потребностей, т. е. правильный строй мѣстныхъ финансовъ, возможны только при достаточномъ развитіи въ обществѣ и законодательствѣ идеи самоуправленія. Только тогда земскіе и общинные финансы сдѣлаются ein Ding an und für sich, составятъ самостоятельную часть въ бюджетѣ народныхъ потребностей и средствъ, пополняя и оттѣняя собою общую картину финансоваго хозяйства въ государствѣ.

II. Существо и предѣлы финансовой власти мѣстнаго самоуправленія.

а) Общія соображенія.

Существованіе мѣстнаго самоуправленія, съ его потребностями и вытекающею отсюда обязанностью добывать себѣ средства для удовлетворенія оныхъ, порождаетъ рядъ правъ по отношенію къ мѣстнымъ финансамъ, которыя можемъ назвать въ общей ихъ совокупности—финансовою властью самоуправле-

нія. Эта власть обнимаетъ собою все, что касается до установленія извѣстной системы мѣстныхъ доходовъ, учрежденія мѣстныхъ налоговъ, опредѣленія ихъ размѣровъ, устройства, сроковъ взиманія и прочихъ подробностей, равно какъ и установленія извѣстнаго порядка въ мѣстномъ хозяйствѣ, составленія его бюджета, контроля и отчетности по его выполненію.

Говорить объ особенной финансовой власти мѣстнаго самоуправленія мы можемъ на томъ же основаніи, на какомъ говоримъ о финансовой власти государства: мѣстное самоуправленіе, составляя какъ бы делегата государственнаго управленія для цѣлей мѣстнаго хозяйства, получаетъ и сходныя съ государственными права относительно пріобрѣтенія необходимыхъ матеріальныхъ средствъ и распоряженія ими. Эта власть есть такое же необходимое послѣдствіе обязанности мѣстныхъ учрежденій выполнять извѣстныя цѣли, какимъ она является и по отношенію къ самому государству. Земское и общинное управленіе совершенно справедливо можно разсматривать, какъ самостоятельные государственные органы, равноправные съ правительственными. А изъ участія гражданъ въ благахъ земскаго и общиннаго союзовъ, въ ихъ жизни, въ ихъ скорбяхъ и радостяхъ, не трудно вывести и податную обязанность этихъ участниковъ. И всякій иной общественный союзъ имѣетъ нѣкоторое право обложенія; но за союзами мѣстнаго самоуправленія слѣдуетъ признать финансовую власть, однородную съ таковою же государственною,—въ силу того, что они, будучи, какъ и государство, союзами обязательными, принудительными, дѣятельностью своею продолжаютъ и пополняютъ административную дѣятельность государственныхъ учрежденій.

Противъ этой мысли существуютъ въ нѣмецкой литературѣ возраженія, основывающіяся на томъ, что не только провинція, но и община будто уже утратила свое политическое значеніе, свою собственную власть, которыя она имѣла въ былое время; что она имѣетъ теперь значеніе только союза хозяйственно-кооперативнаго, ради раздѣленія труда и сокращенія издержекъ перевозки. Какъ будто эти союзы теперь не имѣютъ уже собственной власти, и какъ будто государственный союзъ не имѣетъ тоже въ виду, между прочимъ, ни раздѣленія труда, ни сокращенія издержекъ перевозки, если уже зашла о нихъ рѣчь! И если наконецъ союзы эти перестали быть государствами въ маломъ видѣ, то изъ этого еще не слѣдуетъ, будто они утратили значеніе самостоятельныхъ организмовъ, съ принадлежащими имъ правами. Это ошибочное понятіе, умаляющее самостоятельность мѣстныхъ союзовъ, естественно привело и къ неправильному понятію о земскомъ и общинномъ податномъ правѣ. А именно, будто оно должно ограничиваться принципомъ услуги и возмездія; будто мѣстные налоги собственно не налоги, а складочные взносы или пошлины, получающіе и самыя названія по цѣлямъ, для которыхъ они назначены и уплачиваемые единственно въ соразмѣрности съ выгодами, получаемыми отъ дѣятельности мѣстнаго самоуправленія. Отсюда теорія мѣстныхъ налоговъ, основывающихся не на государственномъ принципѣ податной способности, а на

принципѣ услуги и возмездія *). Тогда какъ, при тождественности конечной цѣли мѣстнаго самоуправленія съ цѣлями государственнаго управленія, и основы государственнаго и мѣстнаго податнаго права должны бы, кажется, быть однѣ и тѣ же **).

Признавая организмы мѣстнаго самоуправленія въ тоже время и финансовыми организмами, получаемъ представленіе о финансовомъ самоуправленіи. А въ этомъ понятіи заключается и понятіе о правѣ финансовой власти самоуправленія свободно,—лишь бы не нарушались высшіе интересы государства,—установлять систему своихъ финансовъ и всѣ необходимыя учрежденія. Практическіе предѣлы этой власти обыкновенно устанавливаются закономъ; но едва ли полезно для дѣла, если законъ, забывъ объ однородности цѣлей государственныхъ и цѣлей мѣстнаго самоуправленія, ограничиваетъ его финансовыя права не только количественно (что въ интересахъ государственныхъ финансовъ неизбѣжно), но и качественно, предписывая, напримѣръ, держаться въ выборѣ и учрежденіи мѣстныхъ сборовъ исключительно принципа услуги и возмездія, а не общаго принципа обложенія по податной способности. Вѣдь органы мѣстнаго самоуправленія не случайныя, а необходимыя составныя части государственнаго тѣла и задача здѣсь — въ распредѣленіи финансовыхъ силъ народа между ними и государствомъ, а не въ ограниченіи правъ финансовой ихъ власти почти невыполнимымъ принципомъ услуги и возмездія. Ограниченіе это тѣмъ менѣе нужно, что объемъ этой власти очень хорошо можно вывести изъ понятія о субъектахъ и объектахъ мѣстныхъ налоговъ. Насколько данное лицо оказывается такимъ субъектомъ, и насколько предметъ или доходъ является нормальнымъ объектомъ мѣстныхъ налоговъ,—на столько простирается и финансовая власть самоуправленія въ мѣстномъ податномъ дѣлѣ. Въ этомъ отношеніи предѣлы ея не всегда ограничиваются даже территоріей; ибо есть случаи, гдѣ самоуправленіе можетъ искать своего податнаго субъекта и внѣ предѣловъ своей территоріи.

Итакъ, говоря отвлеченно, объемъ и средства проявленія финансовой власти мѣстнаго самоуправленія не должны бы, кажется, вовсе подлежать законодательной регламентаціи, на томъ основаніи, что органы самоуправленія должны знать всѣ мѣстные интересы и предѣлы податной способности мѣстныхъ жителей лучше, нежели власть государственная. Какъ лицо не малолѣтнее, лицо, имѣющее свою гражданскую полноправность, самоуправленіе должно бы, повидимому, и въ финансовомъ отношеніи имѣть полную свободу дѣйствій, лишь бы не нарушались ею личные интересы фиска. Тѣмъ не менѣе положительное законодательство обыкновенно вмѣшивается и здѣсь и предписываетъ самоуправленію нормы его финансоваго поведенія, что, замѣтимъ, совершенно, оправдывается, какъ практическими, такъ и общими государственными требованіями. Предста-

*) Это собственно взглядъ Дж. Ст. Милля. (Ср. Principes d'Ec. Pol. II, гл. V). Въ Германіи главнымъ поборникомъ его былъ Фаухеръ.

**) Это указываетъ и Штейнъ, F. W. I, 547.

вители мѣстнаго самоуправленія — земство, община суть, конечно, самостоятельныя части въ государствѣ, но не составляютъ государства въ государствѣ. Потому-то нѣкоторое ограниченіе ихъ свободы дѣйствій, въ томъ числѣ и ихъ финансовой власти, въ интересахъ государства и въ соотвѣтствіи съ его политикой, — совершенно умѣстно и даже необходимо. Признаніемъ этого права за государствомъ, къ тому же, устраняется опасеніе (уже указанныхъ Роттекомъ) неудобствъ, возникающихъ отъ предоставленія мѣстному самоуправленію неограниченнаго права обложенія. И наконецъ это ограниченіе вполнѣ естественно не только по практическимъ соображеніямъ, но и потому, что въ государствѣ никакое право, никакая власть не могутъ имѣть силы безъ санкціи государственной власти; а въ наше время мѣстное самоуправленіе и права свои имѣетъ какъ бы по уполномочію отъ государственной власти. Право обложенія налогами должно основываться на законѣ; источникъ же закона—власть государственная. Можно даже сказать, что теперь, право мѣстнаго обложенія есть дѣйствительно какъ бы уступка государствомъ земству и общинѣ частицы своего собственнаго права. Итакъ, прежде всего, финансовая власть мѣстнаго самоуправленія должна быть санкціонирована закономъ. А такъ какъ дѣло идетъ здѣсь о разграниченіи нѣкоторыхъ правъ и обязанностей между государственнымъ управленіемъ и мѣстнымъ самоуправленіемъ; то законъ не можетъ ограничиться однимъ принципіальнымъ признаніемъ за послѣднимъ правъ финансовой власти, но долженъ указать и практическіе предѣлы ея правъ и способы ея проявленія. Если бы эти общія правила не были даны закономъ, то не только явилось бы слишкомъ большое разнообразіе въ строѣ мѣстныхъ налоговъ, но могла бы проявиться въ самыхъ органахъ самоуправленія склонность къ превышенію нормальныхъ предѣловъ своей дѣятельности, или къ односторонности въ налогахъ подъ вліяніемъ преобладающихъ классовъ. Со стороны же плательщиковъ въ свою очередь могло бы возникнуть противодѣйствіе собиранію «неузаконенныхъ» государствомъ налоговъ.

Законъ слѣдовательно долженъ категорически указать мѣстному самоуправленію не только предѣлы его власти вообще, но и предѣлы его финансовой власти, т. е. субъекты и объекты мѣстныхъ налоговъ и—конечно тоже не односторонне, а въ возможно широкихъ рамкахъ, имѣя въ виду, что на дѣлѣ существуетъ по мѣстностямъ различіе, какъ въ предметахъ потребностей, такъ и въ имущественныхъ средствахъ населенія. Словомъ, дѣло должно быть поставлено такъ, чтобъ, въ данныхъ закономъ предѣлахъ, право самообложенія могло бы дѣйствовать свободно. А отсюда возникаетъ цѣлый рядъ вопросовъ, обусловливаемыхъ болѣе или менѣе широкимъ взглядомъ на предѣлы финансовой власти самоуправленія. Таковы: 1) Вопросъ о томъ, слѣдуетъ ли, указавъ субъекты и объекты налоговъ, предоставить однако выборъ системы обложенія самимъ мѣстнымъ учрежденіямъ, или указать имъ и обязательную для нихъ систему налоговъ? 2) Не долженъ ли законъ указать самые виды налоговъ, предоставляя затѣмъ выборъ тѣхъ или другихъ изъ нихъ самимъ органамъ

самоуправленія, или же нѣкоторые виды налоговъ сдѣлать безусловно обязательными? 3) Не предоставить ли этимъ органамъ право учреждать, сверхъ поименованныхъ въ законѣ, еще особые налоги на основаніи спеціальныхъ законовъ? 4) Не слѣдуетъ ли указывать абсолютную и относительную высоту, до которой налоги могутъ простираться по соображенію законодателя? 5) Не слѣдуетъ ли нормировать отношеніе налоговъ къ прочимъ мѣстнымъ доходамъ?

Всѣ эти вопросы практика рѣшаетъ чрезвычайно различно; но, сколько знаемъ, право мѣстнаго обложенія нигдѣ не оставлено неограниченнымъ

Билинскій, (авторъ обширнаго труда объ общинныхъ налогахъ *) рѣшаетъ эти вопросы не въ пользу мѣстнаго самоуправленія, т. е. требуетъ во всѣхъ этихъ обстоятельствахъ весьма сильнаго вмѣшательства закона, такъ, чтобъ все, что касается мѣстныхъ налоговъ, было бы имъ регламентировано сполна — и безъ права мѣстныхъ учрежденій имѣть свободный выборъ въ налогахъ и пр.

Требованія эти несомнѣнно весьма суровы и самъ авторъ ихъ сознаетъ, что въ нихъ можно усмотрѣть нѣкоторую враждебность самоуправленію. Но онъ оправдываетъ ихъ практическими соображеніями. Онъ напоминаетъ, что и парламентское право голосованія налоговъ понимается весьма различно и именно въ настоящее время понимается уже гораздо тѣснѣе, чѣмъ понималось въ первыя времена парламентарнаго правленія **). Если, замѣчаетъ авторъ, считаютъ невозможнымъ дозволить парламенту, при обсужденіи бюджета, вводить новые налоги или отмѣнять существующіе, то тѣмъ необходимѣе и основательнѣе должно казаться ограниченіе бюджетнаго права мѣстныхъ учрежденій. Ограниченія, существующія въ этомъ отношеніи въ Европѣ ему кажутся даже недостаточными. Раціональная финансовая наука, говоритъ онъ, требуетъ, чтобы въ государствѣ всѣ граждане были облагаемы по возможности одинаково и пропорціонально своей податной способности, по одной общей системѣ; а между тѣмъ общинное обложеніе, вслѣдствіе предоставленной мѣстному самоуправленію слишкомъ большой свободы въ установленіи своихъ налоговъ, представляетъ чрезвычайную пестроту и запутанность. А какъ налоги несомнѣнно входятъ въ составъ издержекъ производства, то каково же будетъ, напримѣръ, положеніе промышленности, если въ одной мѣстности промышленники будутъ обложены выше, въ другой ниже, въ иной совсѣмъ не будутъ обложены? И каково будетъ вообще положеніе всѣхъ плательщиковъ, если тѣ или другіе изъ нихъ будутъ, то обложены такъ или иначе, а то и вовсе не затронуты налогами, смотря по мѣстности? ***). Произволъ въ обложеніи несомнѣнно даетъ возможность руководителямъ мѣстнаго управленія покровительствовать той или

---

*) Bilinski, Die Gemeindebesteuerung. 1878, стр. 180 сл.

**) Ссылка на Gneist, Budget und Gesetz nach dem Konstitutionellen Staatsrechte Englands. 1867 стр. 30 сл. и самаго Билинскаго, System nauki Skarbowey, 395 сл.

***) На это указывалъ уже Роттекъ—Staatslexicon, VI, см. Gemeinde.

другой отрасли народной дѣятельности въ ущербъ прочимъ и т. п. *). Далѣе, говоритъ авторъ, свобода въ установленіи налоговъ, особенно въ общинахъ, можетъ создать, подобно тому, какъ и въ государствѣ, только еще въ бо́льшей степени—борьбу классовъ. Здѣсь враждебные элементы сталкиваются еще рѣзче, чѣмъ въ государствѣ, гдѣ столкновенія эти проявляются въ болѣе общихъ чертахъ и могутъ быть притомъ умѣряемы вліяніемъ высшей государственной власти. Понятно, что господствующая партія въ общинѣ всегда будетъ стараться облегчить свои налоги насчетъ прочихъ классовъ. А подобныя стремленія могутъ имѣть вредное дѣйствіе и на самую величину мѣстныхъ доходовъ.

Соображенія эти даютъ поводъ заключить, что, въ случаѣ вообще надобности общинамъ или земствамъ въ налогахъ, эти послѣдніе должны быть въ точности указаны закономъ; что самоуправленію не должно быть предоставляемо, ни права выбора между указанными налогами, ни права преимущественнаго развитія какого нибудь особеннаго налога; что установленные закономъ виды налоговъ должны быть обязательны, если налоги нужны; что никакихъ особенныхъ налоговъ, внѣ общаго закона, допускать не слѣдуетъ. Только при такихъ условіяхъ, полагаетъ Билинскій, налоги будутъ распредѣляться равномѣрно между всѣми членами общества, чѣмъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, будетъ устранена и обычная щедрость въ расточеніи мѣстныхъ доходовъ заправителями дѣла. Финансовая власть самоуправленія, говоритъ онъ, должна быть расширена матеріально, насколько возможно, но съ формальной стороны должна быть, сколько возможно обставлена точными законами.

Взглядъ этотъ есть не иное что, какъ отраженіе воззрѣній Гнейста, который высказывается въ пользу единства въ системѣ мѣстныхъ налоговъ и рѣшительно стоитъ за англійскій порядокъ, допускающій измѣненія въ нихъ только законодательнымъ путемъ, а не по усмотрѣнію мѣстныхъ собраній, съ ихъ измѣнчивымъ, по мѣсту и времени, большинствомъ. Предоставленіе здѣсь дѣйствовать обычаю, усмотрѣнію общинъ и администраціи способно, по его словамъ, создать соціальную вражду въ маломъ видѣ. Система мѣстныхъ налоговъ, по его мнѣнію, должна быть непремѣнно установлена государственнымъ закономъ.

Такія мысли извѣстнаго искренняго друга самоуправленія заслуживаютъ конечно полнаго вниманія. Но намъ кажется, не слѣдуетъ доводить этихъ воззрѣній до крайнихъ предѣловъ (какъ это дѣлаетъ, напримѣръ, Билинскій). Конечно, государственная власть не можетъ предоставить мѣстнымъ учрежденіямъ безграничную свободу выбора предметовъ обложенія и установленія его размѣровъ. Этимъ не только нарушалась бы гармонія государственнаго строя, но нарушались бы и интересы казны; такъ какъ источники налоговъ, и мѣстныхъ, и государ-

*) Что въ особенности замѣтно во французскихъ общинахъ, которыя, злоупотребляя свободою въ установленіи octroi, создаютъ изъ него для излюбленныхъ ими отраслей промышленности совершенно покровительственную пошлину.

ственныхъ, одни и тѣже. Но затѣмъ границы обложенія должны быть поставлены на столько широко, чтобы мѣстное самоуправленіе не встрѣчало излишнихъ препятствій къ раціональному развитію своей дѣятельности. Такія границы трудно установить въ теоріи, не справляясь съ практикой. Что же касается опасенія, что нѣкоторые налоги получили бы въ такомъ случаѣ весьма различную высоту по мѣстностямъ, то опасеніе это врядъ ли состоятельно: если въ какой либо мѣстности извѣстный родъ производительности прибыльнѣе, чѣмъ въ другой, то болѣе значительное обложеніе его поведетъ за собою только уравненіе прибылей. Если же условія производства одинаковы и большой разницы въ прибыляхъ по разнымъ мѣстностямъ нѣтъ, то слишкомъ большая разница въ размѣрахъ обложенія по сосѣднимъ мѣстностямъ несомнѣнно подѣйствуетъ въ ущербъ экономическому развитію той мѣстности, гдѣ налоги выше; но это самое должно заставить заправителей дѣла сознать свою ошибку и возвратиться къ разумнымъ нормамъ обложенія. Въ крайнемъ случаѣ тутъ можетъ вмѣшаться и высшая государственная власть. Наконецъ не надо забывать, что и мѣстные налоги, подобно государственнымъ, могутъ быть тѣмъ выше, чѣмъ больше истинно полезныхъ услугъ оказывается обществу при ихъ помощи. Столкновеніе интересовъ и борьба классовъ конечно получаютъ больше пищи при свободѣ выбора объектовъ и размѣровъ обложенія; но они не устраняются вполнѣ даже и при совершенномъ отнятіи этой свободы выбора. Личные интересы всегда ухитряются найти для себя какой нибудь выходъ (наприм хотя въ видѣ болѣе высокой оцѣнки однихъ объектовъ противъ другихъ и пр.). Притомъ же весьма сомнительно, чтобъ вѣчное вожденіе на помочахъ могло способствовать къ столь желательному развитію въ обществѣ правильныхъ понятій о мѣстныхъ интересахъ, о разумныхъ предѣлахъ обложенія и къ расширенію объема дѣятельности мѣстнаго самоуправленія.

Другіе относятся къ требованію вмѣшательства закона въ установленіе мѣстныхъ финансовыхъ средствъ гораздо мягче. Такъ, находя вообще, что устройство мѣстныхъ налоговъ должно быть регулируемо государственною властью во всѣхъ существенныхъ отношеніяхъ, что автономія мѣстнаго самоуправленія не должна быть неограниченною, признаютъ въ тоже время, что законъ о мѣстныхъ налогахъ не долженъ вносить повсюду однообразныя нормы, а имѣть въ виду различіе какъ потребностей, такъ и имущественныхъ отношеній. Необходимость вмѣшательства закона видятъ и въ томъ, что вопросъ о мѣстныхъ налогахъ есть не только предметъ мѣстнаго интереса, но что онъ имѣетъ и общее политическое значеніе, такъ какъ отъ разрѣшенія его зависитъ выполненіе важныхъ задачъ, ставимыхъ общими культурными и государственными интересами. Законъ, говорятъ, можетъ оградить также самоуправленіе отъ борьбы классовъ и отъ агитаторскихъ проектовъ податныхъ реформъ и т. д. Но при всемъ томъ указываютъ, что было бы иллюзіей думать, будто тщательною спеціализаціею мѣстныхъ налоговъ въ законѣ возможно привести все взиманіе оныхъ къ простому примѣненію этого закона. Напротивъ, признаютъ необхо-

димымъ предоставлять, какъ администраціи, такъ и органамъ самоуправленія извѣстную область свободнаго самоопредѣленія (freie Selbstbestimmung) *).

Чѣмъ больше наконецъ свободы будетъ предоставлено мѣстному самоуправленію, какъ относительно выполненія имъ своего назначенія, такъ и относительно выбора системы и размѣровъ обложенія, тѣмъ меньше останется ему возможности оправдывать свою косность и неспособность препятствіями, ставимыми центральною властью. Такая свобода, вмѣстѣ съ свободою въ установленіи необязательныхъ расходовъ, есть лучшій пробный камень зрѣлости самоуправленія.

Итакъ, законъ долженъ внести нѣкоторыя нормы въ податной строй самоуправленія; но опредѣлить точнымъ образомъ самую степень его вмѣшательства очень трудно. Такъ и вопросъ о пространствѣ власти мѣстнаго самоуправленія въ назначеніи высоты налоговъ представляетъ нѣкоторые сомнительные пункты. Высота эта прежде всего зависитъ, повидимому, отъ размѣровъ бюджетныхъ потребностей; а потому и вмѣшательство закона кажется излишнимъ и даже могущимъ стѣснить свободу дѣйствій самоуправленія. И дѣйствительно, невозможно и не слѣдуетъ узаконять абсолютную высоту обложенія. Положимъ, что объекты государственныхъ и мѣстныхъ налоговъ одни и тѣже, что никакого дѣленія въ этомъ отношеніи не учинено. Тогда мѣстными налогами добирается то, что недобрано государственными и, конечно, органы мѣстнаго самоуправленія лучше знаютъ предѣлы податной силы каждаго объекта и субъекта, чѣмъ центральная власть, покушающаяся устанавливать какіе либо высшіе предѣлы окладовъ налоговъ. Но законъ можетъ и долженъ указывать высоту относительную. Если бы мѣстное обложеніе состояло изъ одного только налога, то вовсе не было бы надобности въ предуказываніи закономъ его высоты; но если налоговъ нѣсколько, то, въ предупрежденіе злоупотребленій, возможныхъ при свободѣ установленія взаимнаго ихъ отношенія между собою, не безполезно будетъ, если законъ установитъ это отношеніе, т. е. опредѣлитъ приблизительно пропорцію, въ какой они должны входить въ составъ бюджета. Ибо, если и въ этомъ отношеніи руководители мѣстнаго самоуправленія будутъ имѣть полную свободу опредѣлять высоту окладовъ, то легко можетъ случиться, что дѣйствительно классы, имѣющіе перевѣсъ, сложатъ тяжесть налоговъ на классы слабѣйшіе. Законъ долженъ имѣть въ виду предупрежденіе подобныхъ случаевъ; но надо также, чтобы онъ не былъ здѣсь лишнею помѣхою; а для этого процентныя отношенія налоговъ другъ къ другу, которыя будутъ имъ установлены, должны быть выведены изъ точнаго изученія податной силы различныхъ классовъ. При этомъ надо имѣть въ виду, что на высоту общей суммы налоговъ имѣетъ вліяніе не только размѣръ потребностей, но и величина прочихъ мѣстныхъ доходовъ. Такъ что, при составленіи бюджетовъ, прежде всего приходится конечно указывать эти доходы, пополняя затѣмъ недостающее налогами.

*) Ср. напр. отзывы Мейера и Цюрна въ Zehn Gutachten.

Итакъ, хотя абстрактно и можно сказать, что финансовая власть мѣстнаго самоуправленія, какъ организма, собственными средствами существующаго, не должна имѣть никакихъ ограниченій въ своемъ кругѣ дѣятельности,—что законъ долженъ позаботиться лишь о томъ, чтобъ не нарушались финансовыя права государства; но на дѣлѣ безъ нѣкоторой регламентаціи обойтись нельзя. Она нужна даже и въ интересахъ самаго же мѣстнаго самоуправленія. Свобода, въ предѣлахъ закона, гораздо лучше можетъ гарантировать самоуправленіе, чѣмъ свобода, повидимому, неограниченная, но volens nolens подчиняющаяся произволу невсегда разумнаго большинства, и косвеннымъ вліяніямъ и вмѣшательству администраціи, въ ущербъ самостоятельности мѣстнаго самоуправленія.

Изложенныя соображенія приводятъ къ слѣдующимъ отвѣтамъ на поставленные выше вопросы:

1) На вопросъ объ указаніи субъектовъ и объектовъ обложенія и о выборѣ системы его: законъ долженъ указать, кого слѣдуетъ считать субъектомъ мѣстныхъ налоговъ (чтобы не было поводовъ къ спорамъ) и на какіе объекты финансовая власть самоуправленія имѣетъ раціональныя неоспоримыя права. Но, закрѣпивъ такимъ образомъ права ея на взиманіе налоговъ съ извѣстныхъ субъектовъ и объектовъ, законодатель, относительно выбора системы налоговъ, не долженъ бы, кажется, навязывать самоуправленію свои личныя воззрѣнія. Опытъ всего лучше можетъ показать, какая система и гдѣ лучше. Не безъ вліянія на этотъ выборъ, думаемъ, будетъ и голосъ науки. При ея руководствѣ нечего опасаться водворенія слишкомъ большой пестроты въ системахъ обложенія по мѣстностямъ. Да и практика не замедлитъ указать несостоятельность произвольно измышленныхъ налоговъ.

2) На вопросъ относительно свободы выбора налоговъ изъ числа указанныхъ закономъ и обязательности нѣкоторыхъ изъ нихъ отвѣтимъ: свобода выбора должна быть допущена относительно частностей, напр. въ принятіи той или другой формы обложенія даннаго объекта и т. п. Но вмѣстѣ съ тѣмъ законъ долженъ предусмотрѣть, чтобы налоги распространялись на всѣхъ подлежащихъ субъектовъ равномѣрно, чтобъ личнымъ вліяніямъ различныхъ классовъ не было бы мѣста. Это и приводитъ насъ къ заключенію, что законъ долженъ сдѣлать нѣкоторые, важнѣйшіе налоги обязательными, но лишь въ томъ смыслѣ, что если извѣстный разрядъ субъектовъ обложенъ, то соотвѣтственно должны быть обложены и другіе разряды, чтобы бремя налога не лежало на одномъ какомъ нибудь классѣ плательщиковъ въ ущербъ другимъ.

3) По вопросу о предоставленіи органамъ самоуправленія учреждать налоги, не предусмотрѣнные въ законѣ: право это должно быть признано за самоуправленіемъ; ибо законъ не можетъ предусмотрѣть всѣхъ источниковъ обложенія, какіе могутъ оказаться въ различныхъ мѣстностяхъ. Но интересы государственнаго управленія требуютъ, чтобъ учрежденіе новыхъ налоговъ не было предоставлено безконтрольно на волю мѣстныхъ учрежденій: ихъ предположенія объ этомъ должны восходить на законодательное обсужденіе и утвержденіе.

4) По вопросу объ абсолютной и относительной высотѣ налоговъ: мы уже видѣли, что опредѣлить закономъ абсолютную высоту, какъ зависящую отъ размѣровъ потребностей, невозможно; граница ея указывается лишь размѣрами налогоспособности даннаго общества. Относительная же высота, т. е. пропорція, въ какой отдѣльные налоги должны входить въ бюджетъ, можетъ быть указана закономъ и не безъ пользы для установленія пропорціональности участія различныхъ видовъ дохода въ составѣ бюджета.

5) По вопросу объ установленіи постояннаго отношенія доходовъ отъ налоговъ къ прочимъ составнымъ частямъ мѣстныхъ бюджетовъ, замѣтимъ, что установить здѣсь закономъ постоянное отношеніе тоже невозможно: отношеніе это зависитъ отъ перемѣнныхъ данныхъ, не поддающихся точнымъ нормамъ; въ однихъ мѣстностяхъ эти «прочіе» доходы выше, въ другихъ ниже; затѣмъ отношеніе зависитъ и отъ количества потребностей. Такъ что, если законодатель и можетъ давать здѣсь указанія, то лишь приблизительно или примѣрно, но никакъ не обязательно указывая эту пропорцію.

Наконецъ подробности устройства мѣстныхъ налоговъ, порядокъ производства оцѣнокъ податныхъ доходовъ, раскладки и взиманія налоговъ должны быть предоставлены въ полное распоряженіе самоуправленія, какъ предметы, въ отношеніи которыхъ органы его не только не нуждаются въ какихъ либо постороннихъ указаніяхъ, но, по своему знакомству съ мѣстными условіями, сами могутъ служить важными пособниками государственному финансовому управленію. Разумѣется, всѣ эти пріемы не должны уклоняться отъ общихъ научныхъ правилъ, но и не могутъ быть повсюду совершенно однообразны, въ силу различій, существующихъ между разными мѣстностями. Самое собираніе можетъ быть устроено, или такъ, что сборъ налоговъ государственныхъ и земскихъ производится казенными сборщиками, или же, наоборотъ, земскіе и общинные сборщики собираютъ тѣ и другіе налоги. Что лучше? Намъ кажется, это все равно, лишь бы мѣстные сборы поступали аккуратно и не тратилось бы лишнихъ суммъ на содержаніе отдѣльныхъ штатовъ сборщиковъ — казенныхъ, земскихъ и общинныхъ.

Съ правомъ учрежденія и собиранія налоговъ естественно связано и право принятія принудительныхъ мѣръ къ ихъ взысканію. Безъ этого дополненія право собиранія еще не много значитъ, какъ не можетъ имѣть силы тотъ законъ, который нельзя принудить исполнять, или за нарушеніе котораго не положено наказанія. Коль скоро государственная власть дошла до сознанія необходимости и пользы существованія мѣстнаго самоуправленія, то она обязана вооружить его и всѣми средствами самодѣйствующей власти. Отнятіе права на принудительныя мѣры здѣсь равносильно иногда отнятію самыхъ средствъ къ выполненію обязанностей мѣстнаго самоуправленія.

b) Отношеніе финансовой власти самоуправленія къ его бюджету.

Организмы самоуправленія, обладая извѣстною аналогіей съ государствомъ обладаютъ и нѣкоторыми сходственными учрежденіями. Какъ государство для правильнаго веденія своего хозяйства нуждается въ систематическомъ обозрѣніи своихъ потребностей и средствъ, даваемомъ бюджетомъ, точно также нужно это и организмамъ мѣстнаго самоуправленія. Нужны и дальнѣйшія принадлежности правильнаго хозяйства—организація кассъ, счетоводства и контроля. Право составленія мѣстныхъ бюджетовъ и контроля ихъ исполненія составляетъ, безъ сомнѣнія, самую существенную часть финансовыхъ правъ самоуправленія. Составленіе мѣстныхъ бюджетовъ должно конечно подчиняться тѣмъ же правиламъ, что и составленіе бюджетовъ государственныхъ, разумѣется, сообразно меньшему объему дѣятельности этихъ учрежденій. Прямое вмѣшательство государственной власти въ эти дѣла, непосредственно связанныя съ мѣстными интересами—неумѣстно; но законъ долженъ установить общія правила мѣстнаго хозяйства. Дальнѣйшее вмѣшательство должно ограничиваться только наблюденіемъ, чтобъ расходы обязательные, буде они есть, не были бы пропущены въ мѣстныхъ бюджетахъ. Точно также разсмотрѣніе и утвержденіе мѣстныхъ бюджетовъ должно принадлежать мѣстному представительству, какъ вполнѣ компетентному судьѣ мѣстныхъ обстоятельствъ, средствъ и потребностей. Равнымъ образомъ центральная власть не должна вмѣшиваться и въ контроль за исполненіемъ мѣстныхъ бюджетовъ; такъ какъ и это можетъ производиться вполнѣ удовлетворительно мѣстными силами, напр. въ мѣстныхъ учрежденіяхъ, аналогичныхъ съ государственнымъ контрольнымъ органомъ. Словомъ, мѣстное хозяйство во всѣхъ его проявленіяхъ должно состоять въ полномъ вѣдѣніи мѣстнаго самоуправленія, безъ всякаго вмѣшательства администраціи. Это вмѣшательство ненужно не только потому, что оно можетъ стѣснять свободу самоуправленія, но и потому, что самоуправленіе въ своихъ дѣйствіяхъ руководится данными ему законами, которые, между прочимъ, должны обезпечивать и его хозяйственную самостоятельность. Можно бы думать, что надзоръ административныхъ властей нуженъ для предупрежденія уклоненій отъ закона. Но если есть уклоненія, то ими конечно нарушаются чьи либо права: пусть и ищутъ узаконеннымъ порядкомъ ихъ возстановленія тѣ, чьи интересы отъ этого страдаютъ. Этотъ же путь должны избирать и административныя казенныя учрежденія въ случаяхъ подобныхъ нарушеній.

Гарантія правильности хода мѣстнаго хозяйства заключается не въ мелочномъ наблюденіи администраціи, не въ губернаторскихъ, напримѣръ, утвержденіяхъ и протестахъ, а въ гласности всѣхъ его операцій и отчетовъ, въ коллегіальномъ обсужденіи мѣстныхъ дѣлъ органами самоуправленія и въ сознаніи сихъ послѣднихъ, что они дѣйствительно полные хозяева въ своемъ дѣлѣ: position oblige.

Не вдаваясь въ техническія подробности составленія мѣстныхъ бюджетовъ, какъ дѣло чисто практическое, остановимся лишь на нѣкоторыхъ общихъ вопросахъ, возбужденныхъ въ литературѣ.

Теоретическій вопросъ относительно мѣстныхъ бюджетовъ, поднятый въ нѣмецкой литературѣ въ началѣ 1860-хъ гг., состоитъ въ томъ, должны ли они слѣдовать тому же принципу, что и государственные бюджеты, или принципъ ихъ долженъ быть иной? Одинъ изъ весьма видныхъ представителей нѣмецкой школы фритредеровъ, Фаухеръ, посвятилъ особенное изслѣдованіе *) этому вопросу и пришелъ къ выводу, что мѣстные бюджеты должны строиться на иномъ принципѣ, чѣмъ государственные, а именно на принципѣ услуги и возмездія. Отсутствіе этого принципа даже и въ государственномъ бюджетѣ, неговоря уже о мѣстномъ, составляетъ, по его мнѣнію, дурную сторону бюджетовъ континентальной Европы и истинный источникъ всѣхъ политическихъ затрудненій. Явленіе, что, наряду съ свободнымъ обмѣномъ услугъ въ экономической жизни общества, существуетъ другой, повидимому хозяйственный же механизмъ, называемый бюджетомъ, въ одномъ мѣстѣ требующій жертвы, въ другомъ разсыпающій благодѣянія, безъ всякой связи между жертвой и благодѣяніемъ, объясняется, по мнѣнію Фаухера, сильнымъ развитіемъ государственной власти, поставившей себя выше принципа свободнаго обмѣна услугъ, вслѣдствіе чего она и получила возможность брать, даже ничего не давая. «Но услуга и возмездіе — непреложный законъ». «Въ новѣйшее время власть поставлена уже въ предѣлы экономическихъ требованій: она беретъ затѣмъ, чтобъ возвращать и, притомъ, соразмѣрно потребности. Государственные бюджеты принимаютъ все болѣе стройную форму; лишнее изъ нихъ исключается и передается въ бюджеты мѣстные». Но община, по мнѣнію этого экономиста, какъ мы говорили, не имѣетъ уже болѣе политическаго содержанія, а слѣдовательно и собственной власти;въ ней (слѣдовательно, и въ другихъ подобныхъ союзахъ) осталась будто бы только необходимость хозяйственнаго содѣйствія. А потому нѣтъ уже и причины уклоняться отъ возможно-близкаго слѣдованія законамъ экономической жизни, въ которой каждой услугѣ соотвѣтствуетъ возмездіе. Поэтому-то, думаетъ нашъ авторъ, составъ мѣстныхъ бюджетовъ долженъ возможно скорѣе превратиться въ рядъ простыхъ взносовъ для покрытія отдѣльныхъ расходовъ; причемъ каждый взносъ долженъ соотвѣтствовать размѣру выгоды, получаемой за него плательщикомъ отъ общественнаго учрежденія.—Но если это такъ, то мѣстные бюджеты будутъ имѣть въ составѣ своемъ уже не налоги, получающіе свои названія по источникамъ или по способамъ взиманія, а просто складочные взносы или пошлины, получающіе названія отъ цѣлей, для которыхъ они взимаются. Государственный бюджетъ знаетъ только балансъ всего дохода со всѣмъ расходомъ: въ общинномъ и т. п. бюджетѣ должна будетъ

*) Vierteljahrsschrift für V. Wirthschaft u. Culturgeschichte, 1863, Bd. II: Staats—und Communalbudgets.

балансироваться каждая отдѣльная статья прихода съ каждой соотвѣтствующей статьей расхода. «Въ государствѣ подданный платитъ за то, чѣмъ оно есть въ дѣйствительности, за устройство (Regelung) власти внутри и внѣ и долженъ быть привлекаемъ къ платежу, по возможности, въ размѣрѣ той выгоды, которую онъ получаетъ вообще или въ отдѣльныхъ случаяхъ отъ дѣятельности правильно поставленной власти. Въ общинѣ лицо платитъ просто за выгоду жить въ общеніи съ другими людьми, между которыми трудъ можетъ раздѣляться безъ расходовъ на перевозку, и каждый долженъ платить, сколько нужно, чтобъ сожительство столь большаго числа людей сдѣлать возможно спокойнымъ и безопаснымъ, и чтобъ по возможности увеличивать выгоду, получаемую отъ общежитія. Этимъ покрывается вся общинная дѣятельность и фактически она даже не достигаетъ предѣловъ представляющейся возможности».

Въ подтвержденіе вѣрности своего взгляда на такой характеръ мѣстныхъ бюджетовъ Фаухеръ указываетъ на бюджеты англійскихъ общинъ, состоящіе дѣйствительно изъ отдѣльныхъ, ежегодно измѣняющихся, смотря по надобности, сборовъ, съ спеціальнымъ назначеніемъ каждый, и даже называющихся не налогами (taxes), а взносами (rates). Но изъ того, что Англія, страна съ наиболѣе древнимъ и развитымъ самоуправленіемъ, удерживаетъ такой порядокъ еще не слѣдуетъ, что только этотъ порядокъ единственно-правиленъ, что, его должны усвоить себѣ и другія государства. Извѣстно, что многія изъ англійскихъ учрежденій застыли въ своихъ историческихъ формахъ, что ихъ развитіе пріостановилось подъ вліяніемъ уваженія англичанъ къ порядкамъ, унаслѣдованнымъ отъ предковъ. Но нельзя же выводить изъ этого, будто и другіе народы должны остановиться на полупути. Фаухеръ думаетъ, что сліяніе государственныхъ доходовъ въ одно безразличное цѣлое есть дѣло абсолютизма, какъ бы результатъ злоупотребленія со стороны власти, не знающей препонъ. Но это едвали такъ: вѣрнѣе, кажется, думать, что это сліяніе доходовъ въ одно цѣлое есть природное свойство всякаго обширнаго общественнаго хозяйства. Сперва берутъ плату за каждую отдѣльную услугу съ каждой отдѣльной личности; потомъ находятъ болѣе удобнымъ брать оптомъ, по среднему разсчету; затѣмъ, когда начинаютъ обращать вниманіе на платежную способность и платежи за услуги превращаются въ налоги, а количество общественныхъ услугъ размножается до того, что трудно даже и разобрать кому и на какую сумму оказывается оныхъ, — отдѣльные сборы по цѣлямъ сливаются въ одно цѣлое, въ одинъ бюджетъ доходовъ. Но организмы мѣстнаго самоуправленія не имѣютъ только функцій политической власти, присущей государству. Всѣ остальныя ихъ функціи однородны съ государственными и существующая разница, какъ мы знаемъ, больше количественная, нежели качественная. Потому и разложеніе мѣстныхъ доходовъ въ отдѣльные ящики, по цѣлямъ, нельзя считать, ни особеннымъ условіемъ мѣстнаго хозяйства, ни его прогрессомъ. Эта спеціализація средствъ, съ отдѣльнымъ выводомъ баланса доходовъ и расходовъ по каждому предмету, не представляетъ даже удобства и въ практическомъ отношеніи. Предусмотрѣть въ

точности количество потребныхъ средствъ для каждой цѣли невозможно; спеціализація же, въ названномъ смыслѣ, препятствуетъ переводу избытковъ суммъ съ однихъ назначеній на другія, гдѣ ихъ не хватаетъ. И наконецъ: мѣстные земскіе и общинные налоги, подобно государственнымъ, могутъ быть исчисляемы правильно, въ надлежащей пропорціональности только по видамъ существующихъ доходовъ податныхъ лицъ; а для сужденія, на сколько затронута податная сила, гораздо яснѣе имѣть дѣло съ однимъ налогомъ съ каждаго рода дохода, выраженнымъ въ извѣстномъ процентѣ, нежели съ цѣлою массою отдѣльныхъ мелкихъ налоговъ, упадающихъ на одинъ и тотъ же объектъ.

Заслуживаетъ вниманія положеніе, принятое Штейномъ *), по отношенію къ вопросу о составѣ мѣстныхъ бюджетовъ. Признавая въ государственномъ и мѣстномъ хозяйствѣ одинаковыя органическія основанія, онъ находитъ, однако, что расходы мѣстнаго самоуправленія обладаютъ совершенно особеннымъ отъ государственныхъ расходовъ характеромъ, который долженъ имѣть непосредственное вліяніе и на систему мѣстныхъ налоговъ. Особенность эта состоитъ въ томъ, что предѣлы расходовъ государства указываются лишь объемомъ его доходовъ, тогда какъ самоуправленіе ограничено мѣстностью; потому и его хозяйственная сила ограничена и измѣрима; «она представляетъ собою опредѣленной величины капиталъ». Оттого «каждая услуга самоуправленія возвращается прямо къ членамъ его въ отдѣльности (?) и стоимость его расходовъ указывается непосредственно тою цѣнностью, какую они имѣютъ для этихъ отдѣльныхъ членовъ и ихъ хозяйственной жизни.» Поэтому первый и естественный исходный пунктъ самоуправленія есть чисто хозяйственный: производить расходы исключительно для пользы своихъ членовъ. Этими расходами и дѣйствительно начинается хозяйство всякаго самоуправленія. Такъ что первое и естественное содержаніе мѣстнаго хозяйства, это—установленіе тѣхъ общественныхъ цѣлей, которыя могутъ быть достигнуты извѣстными учрежденіями, и первое основаніе хозяйства самоуправленія, по мнѣнію Штейна, составляютъ пошлины, требуемыя имъ за свои услуги, чѣмъ расходъ ставится въ зависимость отъ его дѣйствительной экономической стоимости. И самое покрытіе расходовъ должно совершаться не въ цѣломъ ихъ составѣ, а по каждой отдѣльной цѣли—изъ платы за пользованіе ею. Таково положеніе дѣла въ общинѣ.— Но въ текущемъ столѣтіи, замѣчаетъ далѣе Штейнъ, понятіе и содержаніе самоуправленія выходятъ за предѣлы общины, развиваясь въ самоуправленіе земское, окружное и т. п. Эти учрежденія не могутъ служить однимъ лишь мѣстнымъ цѣлямъ. Создается новая группа расходовъ и дѣлается необходимымъ новый принципъ для доходовъ. Тутъ нельзя уже больше обусловливать сумму расходовъ суммою пошлинъ, какъ въ общинѣ. Такъ возникаетъ вторая область расходовъ самоуправленія, въ коихъ автономные его органы являются уже органами государства. Расходы эти, какъ порождаемые требованіями госу-

*) Fin. W. 1878. I, 158 сл.

дарственными (Staassbürgerthum), и должны быть покрываемы на тѣхъ же началахъ, какъ и вообще государственные расходы,—т. е. налогами. Такимъ образомъ система мѣстныхъ расходовъ приводитъ къ основнымъ началамъ мѣстныхъ доходовъ, и является возможность установить основанія для мѣстнаго бюджета. А именно: 1) въ расходахъ на мѣстныя учрежденія и заведенія слѣдуетъ руководиться тѣми же правилами, что для государственныхъ имуществъ и регалій; здѣсь-то и дѣйствуетъ главнымъ образомъ пошлинное начало; налоги могутъ имѣть здѣсь только вспомогательное значеніе; 2) въ прочихъ расходахъ, возникающихъ вслѣдствіе государственныхъ функцій управленія, принимаемыхъ на себя самоуправленіемъ, какъ и въ расходахъ на содержаніе управленія и по кредиту самоуправленія, нельзя уже обращаться къ пошлинамъ; ихъ мѣсто заступаютъ налоги.

Такимъ образомъ Штейнъ, если и не является приверженцемъ принципа услуги и возмездія въ мѣстномъ хозяйствѣ вообще, но признаетъ соблюденіе его необходимымъ въ бюджетѣ общинъ. Но и съ этимъ требованіемъ нельзя согласиться: во-первыхъ и въ общинной жизни есть такія услуги, оплату которыхъ невозможно привести къ точному пошлинному началу, (хотя бы напримѣръ даже услуги по части общественнаго благоустройства); во-вторыхъ, какъ показываетъ практика, общинное хозяйство не ограничиваетъ своего бюджета одними пошлинами; существуютъ въ немъ и налоги, притомъ не всегда спеціализованные по цѣлямъ. Далѣе, нельзя не видѣть, что все бо̀льшая и бо̀льшая доля задачъ управленія переходитъ въ руки самоуправленія; а съ размноженіемъ ихъ и характеръ мѣстнаго хозяйства и бюджета долженъ, кажется, приближаться къ характеру хозяйства и бюджета государственнаго. И сумма его должна уже опредѣляться не суммою цѣнностей оказываемыхъ услугъ, а прямо податною силою каждаго мѣстнаго союза, насколько ея остается за уплатою налоговъ государственныхъ.

Еще можно остановиться на вопросѣ о дѣленіи мѣстныхъ бюджетовъ на обыкновенные и чрезвычайные, такъ какъ и по этому вопросу имѣется въ литературѣ мнѣніе, расходящееся съ общепринятымъ. Это мнѣніе Валькера *). Онъ полагаетъ, что въ составъ обыкновеннаго бюджета должны входить лишь тѣ ежегодные расходы, которые составляютъ сумму, сравнительно соотвѣтствующую расходамъ другихъ общинъ, пропорціонально ихъ богатству. Расходы же, превышающіе эту сумму, должны будто бы вноситься въ бюджетъ чрезвычайный. Основаніе для проведенія различія въ этомъ смыслѣ Валькеръ видитъ въ томъ, что, по его мнѣнію, отношеніе обыкновенныхъ годовыхъ расходовъ мѣстныхъ союзовъ къ чистому доходу плательщиковъ должно быть въ каждомъ такомъ союзѣ одно и тоже, или почти одно и тоже. Но почему же? Кажется, что къ такому требованію нѣтъ достаточнаго основанія; напротивъ, каждому мѣстному союзу можно вполнѣ предоставить право опредѣлять коли-

*) Walcker, Die Selbstverwaltung des Steuerwesens, 1869, стр. 102.

чество своихъ расходовъ соотвѣтственно дѣйствительно-признанной надобности, не справляясь съ тѣмъ, какого процента держатся другіе подобные союзы. Тутъ существуетъ лишь одно категорическое требованіе—не выходить изъ предѣловъ податной способности облагаемыхъ субъектовъ и объектовъ. Собственно же дѣленіе расходовъ въ мѣстныхъ бюджетахъ на обыкновенные и чрезвычайные, смотря по надобности, вполнѣ умѣстно, если основывать его, въ общепринятомъ смыслѣ, просто на различіи существа расходовъ обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ, а не на чемъ либо иномъ.

Итакъ, по нашему мнѣнію, никакихъ коренныхъ различій въ устройствѣ бюджетовъ—государственнаго и мѣстныхъ—быть не должно. Также и сроки дѣйствія этихъ послѣднихъ не должны быть продолжительнѣе, чѣмъ для бюджетовъ государственныхъ.

Наконецъ, повторяемъ, государственная власть должна, по возможности, меньше вмѣшиваться въ движеніе мѣстнаго хозяйства, предоставляя самоуправленію стоять на своихъ ногахъ, помогая лишь въ случаѣ необходимости. Но, конечно эта желаемая нами полная самостоятельность финансовой власти мѣстнаго самоуправленія, не должна однако давать повода къ игнорированію государствомъ положенія мѣстнаго хозяйства. Бюджеты этого хозяйства, беря свои средства изъ тѣхъ же источниковъ, изъ которыхъ получаетъ оныя и государственный бюджетъ, состоятъ съ нимъ въ тѣсной связи; такъ что полную картину финансоваго хозяйства даннаго государства можно получить только сведя въ одно цѣлое итоги всѣхъ этихъ бюджетовъ. Потому-то, хотя французское самоуправленіе вообще мало удовлетворяетъ понятію, связываемому съ этимъ словомъ, но существующій во Франціи обычай публиковать итоги мѣстныхъ бюджетовъ вмѣстѣ съ государственною росписью вполнѣ заслуживаетъ одобренія и подражанія, какъ указаніе на существующую между ними связь.

III. Составъ средствъ для удовлетворенія мѣстныхъ потребностей.

Цѣль и средство, потребность и ея удовлетвореніе—понятія, тѣсно вяжущіяся одно съ другимъ. Представленіе объ извѣстной цѣли или потребности тотчасъ же порождаетъ и представленіе о средствахъ ихъ удовлетворенія. Средства удовлетворенія мѣстныхъ потребностей заключаются въ мѣстныхъ финансахъ. Подъ финансами мы разумѣемъ не одни только денежныя средства. Финансы—все, что служитъ средствомъ для удовлетворенія какой либо государственной, земской, общинной и т. п. потребности. Такъ и натуральная повинность есть финансовое средство; ибо личная послуга тутъ есть не иное что, какъ первобытный способъ удовлетворенія общественныхъ потребностей,—замѣна денежнаго взноса или налога, насчетъ котораго потребность была бы удовлетворена потомъ наймомъ или подрядомъ.

Между мѣстными потребностями, какъ и между государственными, есть потребности, дающія поводы къ денежнымъ расходамъ и потребности, удовле-

твореніе которыхъ требуетъ непосредственнаго пользованія личными силами или имуществомъ мѣстныхъ жителей. Правда, натуральныя повинности (кромѣ воинской, которая имѣетъ совершенно особый государственный характеръ) составляютъ устарѣлый уже способъ удовлетворенія общественныхъ потребностей; однако, пока этимъ способомъ еще пользуются, его, разумѣется, нельзя выкинуть изъ бюджета, ни государственныхъ, ни мѣстныхъ средствъ. Натуральнымъ повинностямъ надо вести счетъ и дѣлать смѣты, какъ и денежнымъ сборамъ, вводя ихъ въ составъ бюджетовъ, по оцѣнкѣ на деньги. Иначе представленіе о степени обремененія народа общественными тяготами будетъ не полно.

Итакъ, изъ чего же слагаются матеріальныя средства удовлетворенія мѣстныхъ потребностей?

Штейнъ, проводя параллель и находя тождество между хозяйствомъ государства и хозяйствомъ самоуправленія, заключаетъ, что и въ финансовой системѣ этого послѣдняго должны существовать тѣже три категоріи доходовъ, что и въ государствѣ. Это: 1) доходы отъ собственныхъ имуществъ или отъ ихъ служенія обществу; 2) доходы, получаемые изъ доходовъ частныхъ хозяйствъ, въ видѣ налоговъ; 3) кредитъ.—Впрочемъ, замѣчаетъ Штейнъ, главное не въ этихъ подраздѣленіяхъ, а въ ихъ взаимномъ соотношеніи. Исторія самоуправленія показываетъ, что и оно въ развитіи своихъ доходовъ идетъ тѣмъ же путемъ, что и государство. Вначалѣ его финансы сосредоточиваются на его собственности; потомъ являются доходы отъ услугъ мѣстныхъ учрежденій, наконецъ налоги и тоже, какъ и въ государствѣ, сперва въ видѣ чрезвычайнаго средства. Ко всему этому присоединяется, наконецъ, пользованіе кредитомъ, какъ регулярнымъ хозяйственнымъ средствомъ. Развитіе налоговъ вызывается, помимо увеличенія потребностей, при уменьшеніи въ тоже время количества общественной собственности, также возложеніемъ на мѣстное попеченіе крупныхъ задачъ государственнаго управленія. Тутъ оказываются уже недостаточными и средства, даваемыя пошлинами, взимаемыми за услуги мѣстныхъ учрежденій. Итакъ развитіе мѣстныхъ налоговъ Штейнъ ставитъ въ связь съ переходомъ разныхъ задачъ государственнаго управленія къ мѣстному самоуправленію. Едва ли есть однакоже надобность въ такомъ только объясненіи факта развитія и преобладанія налоговъ въ мѣстномъ хозяйствѣ. Помимо фактическихъ причинъ можно, кажется, принять и общую причину—естественный переходъ отъ способовъ болѣе грубыхъ и первобытныхъ къ способамъ болѣе утонченнымъ, болѣе современнымъ.

Впрочемъ, указанными Штейномъ тремя категоріями финансовыхъ средствъ самоуправленія содержаніе ихъ не исчерпывается вполнѣ, потому уже, что онъ не вводитъ въ ихъ составъ натуральныхъ повинностей, донынѣ однако составляющихъ иногда немаловажное средство удовлетворенія мѣстныхъ потребностей. Припоминая всѣ виды средствъ, какими пользуется въ этомъ случаѣ практика, получимъ слѣдующіе ихъ виды:

1) Непосредственное привлеченіе мѣстныхъ жителей къ удовлетворенію нѣкоторыхъ потребностей земства и общины—предоставленіемъ на общественныя надобности своего имущества или прямымъ приложеніемъ своихъ физическихъ силъ;—повинности.

2) Денежные сборы съ мѣстныхъ жителей въ видѣ мѣстныхъ налоговъ разнаго рода;

3) Особенные сборы за пользованіе нѣкоторыми услугами мѣстныхъ учрежденій,—сборы, однородные съ государственными пошлинными сборами;

4) Доходы отъ земскихъ и общинныхъ капиталовъ и имуществъ;

5) Разнаго рода пособія отъ государственной казны,—возмездныя, безвозмездныя, иногда и совсѣмъ безвозвратныя;

6) Обращеніе къ публичному кредиту.

Изъ этого видно, что практика выработала для мѣстнаго хозяйства почти тѣже источники финансовыхъ средствъ, какіе имѣются и въ общегосударственномъ финансовомъ хозяйствѣ. Мы не будемъ вдаваться въ подробное изслѣдованіе каждаго изъ этихъ средствъ, такъ какъ ограничиваемъ нашу задачу лишь только постановкой и изслѣдованіемъ вопроса о *мѣстныхъ налогахъ*. Но, говоря объ этомъ главномъ источникѣ мѣстныхъ финансовъ, нельзя однако совершенно пройти молчаніемъ и прочіе источники. Хотя налоги въ мѣстномъ хозяйствѣ, какъ и въ государственномъ, пріобрѣтаютъ все большее и большее значеніе; но и другіе способы удовлетворенія потребностей нельзя не имѣть въ виду, какъ бы ни желательно было, чтобъ всѣ средства были приведены къ однообразной формѣ. Впрочемъ нѣкоторыя изъ этихъ средствъ, даже и при господствѣ налоговъ, несомнѣнно удержатся въ земскихъ и общинныхъ финансахъ. Таковы *чрезвычайныя средства*, какъ: пособія отъ государственной казны и займы. Что касается этихъ чрезвычайныхъ средствъ, то обращеніе къ нимъ должно имѣть мѣсто, естественно, только при чрезвычайныхъ обстоятельствахъ. Нормальнымъ чрезвычайнымъ средствомъ представляется, конечно, обращеніе къ публичному кредиту. Земскіе и общинные займы, какъ займы учрежденій или союзовъ, существующихъ въ силу государственнаго права, имѣютъ совершенно тотъ же характеръ, что и займы государственные. Условія ихъ совершенія, ихъ формы и вообще вся обстановка могутъ или, скажемъ лучше, должны быть совершенно одинаковы съ обстановкой займовъ государственныхъ. Но такъ какъ безконтрольное обращеніе мѣстныхъ союзовъ къ кредиту можетъ вредно отзываться на общемъ кредитѣ государства, то испрашиваніе согласія центральной власти для совершенія ими займовъ представляется совершенно необходимымъ. Условія обращенія къ кредиту здѣсь должны быть тѣже, что и для кредита государственнаго; т. е. обращеніе это должно быть вызываемо такими обстоятельствами, которыя выходятъ изъ уровня обыкновенныхъ. Иначе сказать, кредитъ долженъ употребляться на затраты долговременнаго свойства, а не для покрытія обыкновенныхъ текущихъ расходовъ. Эти послѣдніе должны быть безусловно покрываемы те-

кущими средствами. Въ случаѣ временнаго недостатка такихъ средствъ,—*пособія*, даваемыя отъ казны на разныхъ льготныхъ условіяхъ, составляютъ исходъ довольно удобный. Но при всемъ томъ этого рода чрезвычайное средство составляетъ менѣе правильную мѣру воспособленія мѣстнымъ финансамъ. Если предметъ расхода близко касается чисто государственныхъ интересовъ, то въ такомъ случаѣ казенное пособіе есть выраженіе соучастія государственной власти въ дѣлѣ, равно интересномъ для нея и для мѣстныхъ учрежденій. Таковы напр. пособія изъ государственныхъ средствъ для расходовъ, сопряженныхъ съ отбываніемъ воинской повинности;—пособія для постройки дорогъ, разныхъ зданій, болѣе государственнаго, чѣмъ мѣстнаго интереса, (тюрьмы, казармы и др.). Но если предметъ расхода менѣе близокъ сердцу центральнаго правительства, то его пособіе является чѣмъ-то въ родѣ милостыни. А просящій или принимающій милостыню ставится тѣмъ самымъ иногда въ довольно тяжелыя и черезчуръ подчиненныя отношенія къ лицу, оказывающему это благодѣяніе. При господствѣ бюрократіи, при широкомъ толкованіи администраціей своихъ правъ и обязанностей, легкомысленное вступленіе въ такія—случайно-подчиненныя отношенія можетъ вредно отозваться на земскомъ и общинномъ дѣлѣ, дать ему ложное направленіе. Поэтому-то, ради сохраненія самостоятельности мѣстнаго самоуправленія, постояннымъ его правиломъ должно бы быть—по одежкѣ протягивать ножки, т. е. не задаваться, безъ крайней нужды, задачами, превышающими его средства.

Въ ряду своихъ обыкновенныхъ средствъ мѣстное самоуправленіе имѣетъ иногда доходы отъ собственныхъ *имуществъ* или *капиталовъ*. Это однако источникъ, болѣе свойственный общинѣ, чѣмъ земству. Общины, вслѣдствіе историческихъ и экономическихъ условій своего образованія, очень часто имѣютъ общинную собственность въ видѣ разныхъ земельныхъ угодій, строеній и денежныхъ капиталовъ. Доходы отъ недвижимой собственности были первоначально единственнымъ представителемъ общинныхъ финансовъ. А нѣкоторые виды этой собственности и прямо служили и служатъ для удовлетворенія нѣкоторыхъ общественныхъ нуждъ, какъ напримѣръ общественныя зданія, выгоны и пр.

Доходы отъ всѣхъ этихъ источниковъ должны, конечно, имѣть мѣсто въ общинномъ бюджетѣ. Что полезнѣе для общины, продолжать ли владѣть этою собственностью, или отчуждать ее?—вопросъ, удобнѣе рѣшаемый по соображенію отдѣльныхъ случаевъ и обстоятельствъ, нежели теоретически. Доводы, приводимые финансовою наукою въ пользу отчужденія государственныхъ земель,—напримѣръ—вовсе непримѣнимы къ землямъ общиннымъ. Казна должна отчуждать свои свободныя земли, по мѣрѣ надобности, какъ служащія фондомъ для надѣла землею размножающагося населенія. Община, по этой самой причинѣ, не должна отчуждать своихъ земель, а беречь ихъ про запасъ, для обезпеченія земельными надѣлами своихъ вновь прибывающихъ членовъ. Земства гораздо рѣже, нежели общины, могутъ имѣть такую доходную собственность. Будучи, такъ сказать, союзами интересовъ, а не общежитія, союзами, созданными потребностью са-

моуправленія, а не такими естественными, исконными союзами, какъ общины, они мало имѣютъ, въ наше время, случаевъ заручиться какою либо доходною собственностью. Какъ юридическія лица, они конечно, имѣютъ право владѣть ею; но не дѣло было бы имъ пріобрѣтать земли или собирать капиталы, чтобъ доходами съ нихъ покрывать свои расходы, имѣя къ своимъ услугамъ налоги,— совершенно раціональный источникъ, не требующій никакихъ хлопотъ, не свойственныхъ прямому назначенію земства. Они имѣютъ однако иногда собственность, исторически укрѣпленную за ними.

Л. Штейнъ *) объясняетъ существованіе земской и общинной собственности такимъ образомъ: земство (провинція-Land) есть союзъ, имѣющій отчасти историческое основаніе въ сословной эпохѣ; поэтому и собственность его есть первоначально историческая и сословная. Доходы ея первоначально употреблялись чисто въ сословныхъ интересахъ, на дворянскія учрежденія, состоявшія подъ управленіемъ сеймовъ. Франція уже упразднила эту историческую собственность своей провинціи; въ Германіи она осталась; Англія же никогда не смотрѣла на свое графство, какъ на провинцію, а смотрѣла просто, какъ на судебный и податной округъ; потому и земской или провинціальной собственности тамъ нѣтъ, а есть только государственная. Но съ развитіемъ управленія въ Германіи и Австріи прежнія провинціи сдѣлались большею частію крупными организмами самоуправленія. Съ принятіемъ ими на себя задачъ управленія, земская собственность получаетъ въ наше время новый характеръ. И, насколько ея доходы не поглощаются прежними, еще существующими сословными учрежденіями, они употребляются на удовлетвореніе нуждъ современнаго управленія; а отчасти такая собственность образуется для этихъ цѣлей и вновь. Такія имущества, назначаемыя для отдѣльныхъ цѣлей мѣстности, называются въ Германіи земскими фондами (Landesfond). Имущества же, не получившія спеціальнаго назначенія, называются собственно земскими (Landesvermögen). Существенно отличаются отъ нихъ мѣстныя общеполезныя учрежденія (Landesanstalten), дающія доходъ въ видѣ пошлинъ взимаемыхъ за пользованіе ими. Такимъ образомъ общее понятіе земскихъ имуществъ (Landesgüter) разлагается тамъ на понятіе мѣстныхъ общественныхъ учрежденій, понятіе земскихъ фондовъ и понятіе земской собственности, доходы, даваемые которою и имѣютъ мѣсто въ общемъ земскомъ бюджетѣ, наряду съ доходами отъ мѣстныхъ пошлинъ и налоговъ.

Въ общинной собственности Штейнъ рѣзко отличаетъ собственность городскихъ общинъ отъ собственности сельскихъ. Онъ указываетъ, что отношенія городскихъ общинъ, какъ болѣе развитыхъ, къ ихъ имуществамъ болѣе сходны съ отношеніями государства къ своимъ имуществамъ. Существовавшій прежде взглядъ, что всякое общественное имущество, находящееся въ предѣлахъ владѣнія города, есть его частная собственность, уступилъ въ текущемъ столѣтіи понятію объ имуществахъ, служащихъ для общественныхъ надобностей и иму-

*) F. W. I, 290 сл.

ществахъ хозяйственныхъ. Главнымъ образомъ это—поземельная собственность. Въ городахъ доходы отъ ихъ собственности и отъ сборовъ за разныя общественныя учрежденія составляли прежде главную часть ихъ финансовъ; налоги были чрезвычайнымъ вспомогательнымъ средствомъ. Новѣйшая же самоуправляющаяся община пошла дальше и, принимая на себя задачи государственныя, дѣлаетъ основою своего дохода накладные сборы, взимаемые при государственныхъ налогахъ.

Въ иномъ положеніи — сельская община. Она и не можетъ, и желанія не имѣетъ выполнять государственныя задачи въ большомъ объемѣ. Поэтому элементъ общественной (въ смыслѣ непосредственно служащей обществу, какъ напр. училищные дома и пр.) собственности развитъ въ ней большею частію очень мало. За то хозяйственная собственность довольно развита—въ видѣ общинныхъ земель, луговъ, пастбищъ, лѣсовъ. Въ Германіи однако еще въ прошедшемъ столѣтіи эта собственность стала переходить въ частныя руки подъ вліяніемъ того же стремленія къ развитію сельскаго хозяйства, которое способствовало и переходу государственныхъ доменъ въ частныя руки. Но далѣе, съ развитіемъ идеи самоуправленія, и въ общинной жизни возникаетъ борьба между принципомъ полнаго упраздненія этихъ общинныхъ имуществъ и принципомъ возстановленія первоначальной общности всего поземельнаго владѣнія и общиннаго хозяйничанья.

Изъ этого разъясненія отношеній современныхъ органовъ самоуправленія къ ихъ собственности можно видѣть, что значеніе ея теперь уже не то, что прежде; что собственность, предназначенная для полученія доходовъ играетъ роль уже сравнительно небольшую. Можемъ даже заключить, что, по мѣрѣ развитія въ мѣстномъ самоуправленіи правильнаго воззрѣнія на цѣли своего существованія, оно будетъ сохранять въ своемъ владѣніи только такую собственность, которая сама по себѣ служитъ для удовлетворенія его потребностей (напр. дороги, каналы, общественныя зданія и пр., земли общинныя въ сельскихъ общинахъ) и только такіе капиталы или фонды, которые имѣютъ прямымъ назначеніемъ служить запаснымъ средствомъ на случай какихъ либо внезапныхъ нуждъ, а никакъ не регулярнымъ источникомъ дохода.

Имущества, непосредственно служащія для общественныхъ цѣлей, имѣютъ здѣсь тотъ же характеръ, что и подобныя же имущества государственныя. Мѣстныя учрежденія, въ отношеніи къ такимъ ихъ имуществамъ, имѣютъ не столько право собственности, сколько право управленія. И полученіе доходовъ отъ нихъ, какъ выясняетъ Штейнъ, выражается взиманіемъ пошлинъ за пользованіе ими. Относительно же имуществъ, состоящихъ во владѣніи мѣстныхъ союзовъ собственно для извлеченія доходовъ, учрежденія эти находятся въ такомъ же положеніи, какъ государство въ отношеніи своихъ доменъ. Право казеннаго надзора должно несомнѣнно существовать относительно имуществъ перваго рода,—чтобъ онѣ дѣйствительно употреблялись согласно своему назначенію. Въ имуществахъ же второго рода мѣстные союзы должны быть полными хозяевами, и только пріобрѣтеніе и отчужденіе недвижимой собственности можно подчинить правительственному соглашенію.

Далѣе засимъ, естественными средствами удовлетворенія мѣстныхъ потребностей оказываются: *натуральныя повинности* мѣстныхъ жителей и *разные сборы* съ нихъ, главнымъ образомъ—налоги. Но и тутъ—отбываніе натурою повинностей для государства, земства и общинъ уже отживаетъ свой вѣкъ. Остаются лишь обломки прежняго обширнаго зданія; но обломки, до извѣстной степени необходимые, такъ что, едва-ли когда нибудь этотъ неправильный, большею частію тяжелый способъ удовлетворенія нѣкоторымъ общественнымъ нуждамъ совсѣмъ исчезнетъ съ лица земли.

Дѣйствительно, есть одна область въ мѣстномъ хозяйствѣ, гдѣ натуральное (хотя большею частію не безвозмездное) отбываніе составляетъ донынѣ преобладающій способъ. Мы говоримъ о такъ называемыхъ *воинскихъ* натуральныхъ повинностяхъ. Съ другой стороны есть нѣкоторыя хозяйственныя потребности земскія и общинныя, которыя, до поры, до времени удобнѣе удовлетворяются натуральнымъ отбываніемъ, чѣмъ денежными средствами.

«Воинскія повинности», состоящія въ снабженіи войскъ, въ извѣстныхъ случаяхъ, квартирами, подводами, пастбищами, лагерными мѣстами, фуражемъ, иногда и продовольствіемъ для людей и пр., лишь потому можно назвать земскими и общинными, что отбываніе ихъ есть, такъ сказать, территоріальное и преимущественно—пообщинное. Собственно-же, какъ удовлетвореніе потребностей, вызываемыхъ существованіемъ войска,—учрежденія государственнаго, и интересовъ государственныхъ, а не мѣстныхъ, эти повинности правильнѣе называть государственными, наравнѣ съ самой повинностью воинской службы. Законодательство впрочемъ обыкновенно такими ихъ и признаетъ, ибо возлагая ихъ на мѣстность, оно не требуетъ, чтобы онѣ отбывались безвозмездно, а даетъ вознагражденіе подлежащимъ лицамъ изъ государственныхъ (иногда однако и изъ земскихъ) средствъ. Такой порядокъ тѣмъ необходимѣе, что эти повинности, бывъ прежде общимъ дѣломъ всей земли, какъ главный способъ содержанія войска и удовлетворенія его потребностей, съ теченіемъ времени, съ перенесеніемъ содержанія войскъ на государственную казну,—потеряли характеръ общности и упадаютъ теперь на жителей той или другой мѣстности совершенно случайно и весьма неравномѣрно. Размѣщеніе и передвиженіе войскъ по разнымъ мѣстностямъ государства дѣлается по разнымъ государственнымъ, военнымъ и стратегическимъ соображеніямъ, а вовсе не въ интересахъ мѣстности. Потому, уже ради справедливости, желательно, чтобы мѣстности, болѣе обремененныя такими воинскими повинностями, получали вознагражденіе насчетъ мѣстностей, меньше обремененныхъ или вовсе необремененныхъ оными.

При нормальномъ положеніи дѣла, такимъ образомъ, участіе земствъ и общинъ въ этихъ и подобныхъ повинностяхъ выражается не въ безвозмездномъ отбываніи ихъ, а въ содѣйствіи военному начальству и вообще администраціи къ полученію необходимаго,—и далѣе—въ распредѣленіи даваемой казною платы между лицами, подпавшими отбытію повинности натурою.

Итакъ, воинскія натуральныя повинности могутъ быть предметомъ вѣдѣнія мѣстныхъ учрежденій самоуправленія, но никакъ не необходимою составною частью ихъ мѣстнаго хозяйства *).

Есть однако и такія натуральныя повинности, которыя, по существу своему, составляютъ мѣстное, земское дѣло. Такъ напр. хотя-бы починка дорогъ личнымъ трудомъ мѣстныхъ жителей, содѣйствіе охраненію и препровожденію лицъ, арестованныхъ за преступленія, поставка лошадей для разъѣздовъ мѣстныхъ властей и т. д. Это повинности, дѣйствительно обусловливаемыя мѣстными интересами, и потому составляющія мѣстное средство удовлетворенія извѣстныхъ земскихъ и общинныхъ нуждъ. Но вопросъ въ томъ, должны-ли эти повинности продолжать существовать въ видѣ личныхъ обязанностей, или слѣдуетъ устранить ихъ, замѣнивъ общимъ денежнымъ отбываніемъ, т. е. налогами?

Въ первобытномъ обществѣ отбываніе разныхъ общественныхъ послугъ натурою было самымъ распространеннымъ, и даже ничуть не обременительнымъ способомъ удовлетворенія, какъ мѣстныхъ, такъ и общегосударственныхъ нуждъ. И точно, пока общество стоитъ еще на низкой степени культуры, экономическая производительность каждаго изъ его членовъ, обусловливаемая почти исключительно ихъ физическими силами, почти одинаковыми при простотѣ и сходствѣ условій существованія, представляетъ весьма мало различія. Поэтому пожертвованіе рабочимъ днемъ для потребностей общества составляетъ для каждаго изъ его членовъ жертву почти одинаковую. Тутъ натуральная повинность оказывается нетолько достаточно равномѣрною тягостью, но и экономически весьма удобною; замѣна ея денежнымъ сборомъ, налогомъ, при маломъ развитіи денежнаго хозяйства, была-бы даже неудобна. Но съ развитіемъ общества, съ большимъ и большимъ раздѣленіемъ въ немъ занятій, съ развитіемъ и надлежащею оцѣнкою труда умственнаго,—рабочій день получаетъ разную оцѣнку и натуральныя повинности все больше утрачиваютъ свою равномѣрность. Тутъ замѣна ихъ денежнымъ платежемъ оказывается уже не только полезною, но и необходимою, ради равномѣрнаго распредѣленія бремени.

Практически-же переходъ отъ натуральныхъ повинностей къ денежнымъ сборамъ обусловливается удобствомъ и обиліемъ денежныхъ заработковъ. Иначе денежные платежи могутъ оказаться тяжелы и неудобнѣе жертвованія личными силами. Кромѣ того, могутъ существовать и разныя другія мѣстныя условія, заставляющія лицъ, подлежащихъ повинностямъ, высказываться за ихъ преобразованіе или противъ онаго. И, можетъ быть, лучшій исходъ—предоставить каждому отбывать повинность по усмотрѣнію, деньгами или натурою. Во вся-

*) Поэтому, сколь ни страненъ терминъ: «государственныя земскія повинности», принятый въ нашемъ Уставѣ о земскихъ повинностяхъ 1851 г. и заключающій въ себѣ contradictionem in adjecto, но онъ имѣлъ цѣлью—провести черту между повинностями дѣйствительно земскими и повинностями государственными, лишь отбываемыми при содѣйствіи земскихъ органовъ.

комъ случаѣ, какъ при полной, такъ и частной замѣнѣ натуральныхъ повинностей денежными сборами, нужна хорошая, вѣрная оцѣнка ихъ, для правильнаго уравновѣшенія тягости между всѣми подлежащими лицами. Для этого нужно оцѣнить стоимость отбыванія каждой повинности по среднимъ мѣстнымъ цѣнамъ, и эти цѣны взять за основаніе для опредѣленія средняго размѣра денежнаго сбора.

Натуральная повинность, обращенная въ денежный сборъ, становится мѣстнымъ налогомъ и получаетъ свое мѣсто въ земскомъ или общинномъ бюджетѣ.

Такъ или иначе, дни натуральныхъ повинностей, можно сказать, сочтены. Какъ въ государственномъ, такъ въ земскомъ и общинномъ хозяйствѣ средства покрытія ихъ потребностей все болѣе и болѣе сводятся къ своей высшей органической формѣ—налогу *).

Въ томъ и другомъ хозяйствѣ однако остаются и вѣроятно навсегда останутся виды доходовъ, хотя и родственные налогамъ, но всеже составляющіе особую форму финансовыхъ средствъ. Это—платежи, взимаемые съ прикосновенныхъ лицъ различными правительственными и общественными учрежденіями, за услуги, ими этимъ лицамъ оказываемыя. Платежи эти, имѣющіе отчасти характеръ пошлинъ, отчасти регалій, имѣютъ свои теоретическія и правовыя основанія и потому нельзя думать, чтобъ они когда нибудь утратили свое законное мѣсто въ ряду государственныхъ и мѣстныхъ доходовъ.

Впрочемъ, въ мѣстныхъ бюджетахъ, роль, какъ пошлинъ собственно, такъ и регалій, большею частію довольно ничтожна. Поэтому достаточно будетъ ограничиться здѣсь лишь краткимъ обзоромъ тѣхъ и другихъ. То, что можно въ земскомъ и общинномъ бюджетѣ назвать регаліями, не будетъ конечно вполнѣ однородно съ регаліями государственными. Есть однако и здѣсь предметы однородные. Напримѣръ—земская почта, если она имѣетъ регулярное движеніе и доставляетъ не одну оффиціальную земскую, но и частную корреспонденцію и, притомъ, послѣднюю за плату,—будетъ конечно земскою регаліей. Такую земскую регалію можно разсматривать, какъ уступку правительствомъ части своихъ регальныхъ почтовыхъ правъ земству. Буквально слово регалія означаетъ конечно принадлежность извѣстнаго права казнѣ, правительству, государю (rex). Но внутренній смыслъ нѣкоторыхъ монополизованныхъ земствомъ или общиною правъ есть именно тотъ, какой финансовая наука соединяетъ съ словомъ регалія. Если, напримѣръ, община, не ради монопольной прибыли, а ради

*) Нѣмецкая литература имѣетъ однако защитника мѣстныхъ натуральныхъ повинностей въ лицѣ Роттека (Lehrb. des Vernunftrechts). Не признавая ихъ удобными для государства, онъ находитъ ихъ совершенно умѣстными въ общинѣ, если только онѣ требуются одинаково отъ всѣхъ жителей, кромѣ неспособныхъ. По его мнѣнію такими повинностями общинное хозяйство значительно облегчается, осуществляется принципъ поголовной раскладки юридически-равной тягости, дается возможность бѣднымъ выполнять безъ большихъ затрудненій свою гражданскую обязанность и пріобрѣтать еще личный заработокъ—замѣстительствомъ другихъ лицъ по найму.

общаго удобства устраиваетъ у себя общественныя бойни, водопроводы, бани, рынки, газовые заводы, омнибусы, конножелѣзныя дороги, банки, сберегательныя и ссудныя кассы—и все это на свой страхъ, съ устраненіемъ частной конкурренціи,—то всѣ такія учрежденія можно назвать общинными регальными предпріятіями. Тоже и въ отношеніи земства, если оно предпринимаетъ что либо подобное. Всѣ эти учрежденія могутъ, сверхъ покрытія стоимости ихъ содержанія, давать и доходъ. Извлеченіе здѣсь учрежденіями мѣстнаго самоуправленія нѣкоторой прибыли нельзя считать незаконнымъ или обиднымъ для лицъ, пользующихся всѣми этими удобствами; тѣмъ болѣе, что, будь это предпріятія частныя или компанейскія, пользованіе ими обходилось бы жителямъ гораздо дороже.—Итакъ нѣкоторыя изъ такихъ предпріятій, достигая извѣстныхъ полицейскихъ цѣлей (какъ болѣе правильное и болѣе безопасное веденіе дѣла, устраненіе злоупотребленій и вымогательствъ и пр.), въ тоже время могутъ составлять порядочное подспорье въ составѣ мѣстныхъ доходовъ, устраняя притомъ необходимость повышать всегда нѣсколько непріятную статью—налоги.

Еще болѣе основаній, чѣмъ регальныя учрежденія, для оправданія своего нахожденія въ мѣстныхъ бюджетахъ доходовъ, имѣютъ *пошлины*, точно также, какъ и въ бюджетахъ государственныхъ. Пошлина есть плата за услугу, оказываемую, въ интересахъ отдѣльныхъ личностей, тѣмъ или другимъ общественнымъ учрежденіемъ. Такого свойства услуги могутъ существовать не только въ государственномъ, но и въ земскомъ и общинномъ управленіи. Отличіе пошлинъ отъ регалій состоитъ въ томъ, что регаліи изъемлются изъ области частной предпріимчивости *только* ради удобства публики, тогда какъ учрежденія, взимающія за свои услуги плату, называемую пошлиною, суть *необходимо* государственныя, земскія или общинныя Лишь немногія изъ нихъ могутъ быть предоставлены, пожалуй, частной дѣятельности; потому что основный характеръ ихъ—административный, а не промышленный.

Мы сказали, что такія, отдѣльно оплачиваемыя услуги могутъ найтись и въ земскомъ, и въ общинномъ хозяйствѣ. И дѣйствительно, напримѣръ, если мѣстная полиція содержится не на казенныя, а на мѣстныя средства, то сборы, взимаемые ею, въ извѣстныхъ случаяхъ, за свои услуги частнымъ лицамъ, будутъ мѣстными пошлинами. Если земство или община устроили мостъ, дорогу, перевозъ и за пользованіе ими берутъ плату съ проѣзжающихъ, то это будетъ тоже мѣстная пошлина.—Тоже въ отношеніи платы за ученіе въ школахъ, устроенныхъ на средства земствъ или общинъ. Сборы за право стоянки на рынкахъ для производства торговли можно тоже отнести къ пошлинамъ, хотя правильнѣе, кажется, считать ихъ промысловымъ налогомъ. Тотъ же характеръ имѣютъ мѣстные сборы съ питейныхъ заведеній и т. п.

Вообще эта отрасль доходовъ не имѣетъ того развитія въ современномъ самоуправленіи, какое могла бы имѣть; полагаемъ, что она могла бы быть разработана въ цѣлую систему мѣстныхъ пошлинъ, если бы было обращено на нее должное вни-

маніе. Вагнеръ весьма основательно проводитъ мысль, что тѣ мѣстные расходы, которые онъ назвалъ особенными, должны быть, прежде всего, покрываемы пошлинами. Штейнъ тоже придаетъ особенное значеніе мѣстнымъ пошлинамъ и указываетъ имъ нормальное, по его мнѣнію, мѣсто въ составѣ мѣстныхъ доходовъ. «Первый принципъ доходовъ самоуправленія, говоритъ онъ, искать покрытія расходовъ въ той установленной платѣ, какую каждая личность платитъ за пользованіе мѣстными учрежденіями. Поэтому первое основаніе хозяйства самоуправленія — пошлины, требуемыя имъ за свои услуги, чѣмъ и ставятся его расходы въ зависимость отъ ихъ дѣйствительной экономической стоимости»*). Надо однако помнить, что безвредное для народнаго благосостоянія развитіе этого источника дохода возможно лишь при неуклонномъ соблюденіи правила, что чѣмъ услуга нужнѣе, и чѣмъ чаще, чѣмъ большимъ числомъ лицъ она требуется, тѣмъ она должна быть дешевле. Такъ что услуги общественныхъ учрежденій, нужныя постоянно, ежечасно, всѣмъ или очень многимъ, должны быть безвозмездны, т. е. оплачиваться изъ общихъ источниковъ. Основаніе для взиманія такихъ пошлинъ существуетъ въ услугахъ, оказываемыхъ мѣстными учрежденіями нѣкоторымъ лицамъ (дороги, мостовыя, освѣщеніе, услуги мѣстной администраціи и пр.), или въ предоставленіи имъ нѣкоторыхъ правъ (напримѣръ на торговлю въ данной мѣстности и т. п.).

Но едва ли можно предоставить учрежденіе этихъ сборовъ безконтрольно мѣстному самоуправленію; такъ какъ легко можетъ случиться, что пошлины будутъ размножены до крайности и нѣкоторые разряды мѣстныхъ обывателей будутъ ими черезчуръ удручены, — мѣсто нормальныхъ податей займутъ пошлины въ ущербъ равновѣсію различнаго рода сборовъ **). Для правильности дѣла поэтому необходимо, чтобъ учрежденіе мѣстныхъ пошлинъ допускалось не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ или, по крайней мѣрѣ, съ согласія высшихъ властей. Билинскій совѣтуетъ при этомъ, чтобы избѣжать испрашиванія разрѣшеній на каждый отдѣльный случай, прямо указывать въ законѣ, какіе именно виды пошлинъ дозволяются мѣстному самоуправленію и въ какомъ размѣрѣ. Дѣйствительно, нѣкоторыя пошлины настолько раціональны и безвредны, что учрежденіе ихъ можно допустить безъ особеннаго на каждый случай разрѣшенія. Другія же, какъ вредныя, прямо должны быть запрещены. Такимъ образомъ мѣстнымъ учрежденіямъ останется только выбирать, какія пошлины они находятъ удобнымъ учредить, а въ окладахъ идти до узаконеннаго максимума. Сверхъ того, государство весьма справедливо могло бы подѣлиться съ мѣстными учрежденіями нѣкоторыми изъ своихъ пошлинныхъ доходовъ: нѣкоторыя пошлины получаются казною не безъ вліянія мѣстныхъ обстоятельствъ, зависящихъ, въ свою очередь

*) Lehrb. der. F. Wiss. 1878. I, 159.

**) Это, напримѣръ, и оказывается въ Бельгіи. Билинскій, 187.

отъ развитія мѣстнаго благоустройства, количества торговыхъ оборотовъ, разныхъ промышленныхъ сдѣлокъ и т. п. Поэтому, было бы весьма раціонально уступать въ пополненіе мѣстныхъ бюджетовъ, напримѣръ, часть доходовъ отъ актовыхъ, судебныхъ и т. п. сборовъ.

Наконецъ, надо еще замѣтить, что при извѣстныхъ условіяхъ и всѣ мѣстные налоги получаютъ смыслъ пошлинъ,—именно, если принять за правило, (какъ это признаютъ нѣкоторые экономисты), что налоги эти должны основываться на принципѣ услуги и возмездія (Leistung und Gegenleistung). И практика дѣйствительно представляетъ не мало примѣровъ такихъ спеціализованныхъ мѣстныхъ налоговъ, разница которыхъ отъ пошлинъ заключается лишь въ томъ, что они взимаются не за каждый въ отдѣльности случай пользованія общественными услугами и не въ самый моментъ пользованія, а впередъ за всю сумму извѣстныхъ услугъ, по предварительному исчисленію стоимости ихъ выполненія.

Итакъ, въ формахъ мѣстныхъ доходовъ мы встрѣчаемся съ тѣми же переходными ступенями, что и въ образованіи источниковъ государственныхъ доходовъ. Если теперь между государственными налогами мы все рѣже и рѣже встрѣчаемся съ налогами, взимаемыми для отдѣльныхъ цѣлей, то это происходитъ отъ того, что государственные налоги находятся уже на болѣе высокой степени развитія, чѣмъ налоги мѣстные. Хотя и нѣтъ достаточныхъ основаній считать мѣстные финансы болѣе юными, чѣмъ государственные, но нѣкоторая отсталость ихъ развитія отъ этихъ послѣднихъ легко объясняется тѣмъ малымъ количествомъ вниманія, какое и наука, и практика, почти до нашихъ дней, удѣляли какъ вообще мѣстному самоуправленію, такъ и его финансамъ. Неудивительно поэтому, что системы мѣстныхъ налоговъ отстали отъ системъ государственныхъ налоговъ, по меньшей мѣрѣ, на цѣлое столѣтіе.

Имѣя въ виду аналогію, несомнѣнно существующую въ развитіи способовъ покрытія потребностей государства и мѣстности (земства, общины), какъ союзовъ, одинаково имѣющихъ въ виду цѣли общежитія и общаго блага, не надо быть пророкомъ, чтобъ предсказать, что современемъ способы эти у того и у другой будутъ одинаковы, т. е. что рѣшительно преобладающею формою доходовъ земства и общины будутъ *налоги* *).

*) Штейнъ признаетъ, какъ мы видѣли, значеніе налоговъ въ финансахъ самоуправленія только для союзовъ, выходящихъ своимъ объемомъ за предѣлы общины. Въ общинѣ, по его мнѣнію, все должно покрываться пошлинами. Съ развитіемъ же самоуправленія земскаго, окружнаго и т. п.,—учрежденія его служатъ уже не однѣмъ только мѣстнымъ цѣлямъ. Создается, говоритъ Штейнъ, новая группа расходовъ и дѣлается необходимымъ новый принципъ для доходовъ — принципъ налога. Услуги этихъ союзовъ высшаго порядка выходятъ изъ мѣстныхъ предѣловъ. Каждый членъ такого союза принимаетъ на себя, въ его предѣлахъ, въ качествѣ гражданина государства, нѣкоторую часть общихъ задачъ государственной жизни. Расходы, порождаемые такими задачами и «должны быть покрываемы на тѣхъ же началахъ, какъ вообще государственные расходы, т. е. налогами».

Всѣ существующіе виды мѣстныхъ налоговъ можно привести къ двумъ основнымъ группамъ: 1) подати самостоятельныя, существующія внѣ зависимости отъ системы государственныхъ податей и 2) подати, взимаемыя въ видѣ накладныхъ сборовъ при податяхъ государственныхъ *).

*) Къ этимъ двумъ родамъ мѣстныхъ налоговъ Билинскій (вышеназв. сочиненіе) прибавляетъ еще третій родъ—впрочемъ рѣдко встрѣчающійся,—пособія изъ государственныхъ податей (Dotationssteuern). Онъ называетъ такъ ту долю, которую государство уступаетъ общинѣ или земству изъ нѣкоторыхъ своихъ налоговъ, въ случаѣ упраздненія нѣкоторыхъ мѣстныхъ источниковъ дохода или перехода ихъ въ государственную казну, при производящемся преобразованіи оныхъ. Это слѣдовательно какъ бы возмездная уступка правительствомъ части своихъ доходовъ въ пользу мѣстнаго самоуправленія,—а не тѣ пособія какъ бы благотворительнаго свойства, которыя правительство иногда ассигнуетъ мѣстному самоуправленію, наприм. на содержаніе школъ, дорогъ и проч. Пособія эти, по мнѣнію Билинскаго, имѣютъ сходство съ накладными сборами и оказываютъ неблагопріятное вліяніе на мѣстное хозяйство. Доставаясь общинѣ или земству даромъ, они, по его словамъ, могутъ вести къ расточительности; а съ другой стороны, онѣ не могутъ быть возвышаемы соотвѣтственно потребности, такъ какъ величина ихъ опредѣлена заранѣе въ законѣ. Поэтому, будучи до нѣкоторой степени казеннымъ подаркомъ, такія пособія не могутъ способствовать развитію истиннаго самоуправленія. Далѣе, онѣ вовсе не могутъ принимать во вниманіе тѣ классы, которые слѣдовало бы облагать для мѣстныхъ потребностей; ибо пособія эти берутся только изъ выручки отъ тѣхъ государственныхъ налоговъ, которыми правительство легче можетъ располагать. Въ Бельгіи наприм. эти пособія даются изъ налоговъ на потребленіе; но извѣстно, что эти налоги платятся множествомъ и такихъ лицъ, которымъ до мѣстнаго хозяйства нѣтъ никакого дѣла. Пособія эти появились здѣсь вслѣдствіе отмѣны octroi закономъ 18 Іюля 1860: для пополненія этой убыли правительство уступило общинамъ (числомъ 78, съ octroi почти въ 11 м. фр.): 40% изъ почтовыхъ доходовъ, 75% изъ пошлинъ съ кофе и 34% изъ тогда же повышенныхъ акцизовъ съ водки, пива, уксуса и сахара—для образованія общиннаго фонда, раздѣляемаго между этими общинами пропорціонально поступавшимъ въ нихъ въ послѣднемъ (1859) году суммамъ налоговъ подомоваго, личнаго и промысловаго. Тоже сдѣлано было въ Голландіи закономъ 7 Іюля 1865 г.; здѣсь общины получили въ пособіе $^4/_5$ казеннаго личнаго налога; а остальную потребность пополняютъ накладными сборами и налогомъ на собакъ, на увеселенія и т. п.

Далѣе, по мнѣнію Билинскаго, пособія эти увеличиваютъ ощутительность дурныхъ сторонъ тѣхъ государственныхъ налоговъ, изъ которыхъ они даются; а это даетъ еще больше поводовъ роптать на государственные налоги, чѣмъ даютъ ихъ накладные сборы. Все это приводитъ его къ заключенію, что дотаціи должны уступить мѣсто самостоятельнымъ мѣстнымъ налогамъ.

Какъ бы то ни было однако, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, содѣйствіе казны общественнымъ предпріятіямъ необходимо, даже и для расходовъ обыкновенныхъ, если мѣстныхъ средствъ не хватаетъ. Мы не говоримъ конечно о замѣнѣ мѣстныхъ налоговъ такими казенными пособіями: это значило бы упразднить самостоятельность самоуправленія, сдѣлать его расходчикомъ казенныхъ денегъ, получаемыхъ какъ бы изъ милости.

Наконецъ пособія отъ казны положительно необходимы въ тѣхъ случаяхъ, когда земство или община дѣйствуютъ непосредственно въ качествѣ подраздѣленій государства какъ напр. по квартирной повинности, при раскладкѣ и взиманіи государственныхъ налоговъ, при собираніи статистическихъ свѣдѣній, при мѣрахъ по отбыванію воинской повинности,—по устройству выборовъ въ народное представительство и пр. Ср. Hoffmann, въ Zehn Gutachten.

Самостоятельныя мѣстныя подати представляютъ систему податей, совершенно отдѣльную и независимую отъ системы налоговъ государственныхъ. Онѣ отличаются отъ этихъ послѣднихъ иногда своимъ устройствомъ и размѣрами, иногда и объектами. Впрочемъ, въ виду того, что всѣ или почти всѣ объекты обложенія затронуты уже государственными налогами, мѣстному обложенію приходится имѣть дѣло, большею частію, съ тѣми же самыми объектами. Въ такомъ случаѣ правило non bis in idem можетъ быть соблюдено лишь путемъ взаимныхъ уступокъ со стороны государства и земства. Разумѣется, лучше было бы, еслибы государство прямо поступилось въ пользу земства и общины нѣкоторыми источниками своихъ налоговъ; но это—дѣло, довольно трудно осуществимое.

Подобно государственнымъ, мѣстные налоги могутъ быть прямые и косвенные. Впрочемъ самостоятельные косвенные налоги, совершенно отдѣльные отъ государственныхъ, возможны только въ болѣе населенныхъ центрахъ, т. е. въ болѣе крупныхъ городскихъ общинахъ; такъ какъ ихъ взиманіе въ общинахъ мало населенныхъ неудобно и дорого. Въ смыслѣ земскаго налога косвенные налоги и совсѣмъ невозможны: они были-бы громаднымъ препятствіемъ для свободы сношеній торговыхъ, промышленныхъ и пр. и для свободы передвиженія вообще. Это было-бы воскрешеніе печальной памяти внутреннихъ таможенъ *). Въ практикѣ мѣстные косвенные налоги и встрѣчаются только въ видѣ городскихъ или такъ называемыхъ привратныхъ акцизовъ (octrois); да и то область ихъ распространенія все болѣе и болѣе съуживается. Итакъ самостоятельные мѣстные налоги, главнымъ образомъ, бываютъ прямые и имѣютъ двѣ формы: бываютъ налоги, изъ которыхъ каждый, существуя отдѣльно, со своими основаніями, является частью общей системы мѣстныхъ налоговъ. Таковы, напримѣръ, наши земскіе сборы съ земель и прочихъ недвижимыхъ имуществъ; также и разные наши городскіе сборы. Но есть и такая система самостоятельныхъ мѣстныхъ податей, въ которой всѣ налоги, разнясь между собою названіями, по цѣлямъ, — группируются около одной основной мѣстной подати, имѣя и одинъ общій объектъ. Таковы англійскіе мѣстные налоги, раскладываемые по даннымъ налога для бѣдныхъ (poor rate) и имѣющіе одинъ общій податной объектъ—недвижимую собственность.

Мѣстныя подати, имѣющія форму накладныхъ сборовъ или добавочныхъ процентовъ, взимаемыхъ сверхъ окладовъ податей государственныхъ, не имѣя самостоятельности, слѣдуютъ, конечно, во всѣхъ своихъ видоизмѣненіяхъ за этими послѣдними. Въ томъ и другомъ случаѣ добавочный сборъ выражается

*) Штейнъ (F. W. II, 192), признавая косвенные налоги рѣшительно неудобными для сельскихъ общинъ, допускаетъ здѣсь вообще проповѣдуемую имъ прямую подать Verzehrungsklassensteuer; но съ тѣмъ, чтобы она употреблялась для общихъ интересовъ, а не для интересовъ недвижимой собственности. Такой личный налогъ, привлекая рабочій классъ, содѣйствовалъ-бы конечно водворенію принципа общности обложенія Такой налогъ Штейнъ рекомендуетъ и городамъ, взамѣнъ ихъ привратныхъ акцизовъ.

въ видѣ процентнаго или инымъ образомъ выраженнаго повышенія коренного казеннаго оклада прямаго или косвеннаго налога. Такія добавочныя подати составляютъ, слѣдовательно, фактическое повышеніе соотвѣтствующихъ государственныхъ налоговъ. Примѣръ такого устройства мѣстныхъ налоговъ представляетъ Франція.

Далѣе, въ числѣ замѣчаній о мѣстныхъ налогахъ укажемъ еще на то, что они нерѣдко бываютъ спеціализованы по предметамъ назначенія. Налоги, въ такомъ случаѣ, имѣя источникомъ тѣ или другіе объекты, получаютъ названія не по источникамъ своимъ, а по цѣлямъ своего назначенія; такъ что одинъ и тотъ-же объектъ служитъ источникомъ для нѣсколькихъ налоговъ разныхъ названій. Такова вся система англійскихъ мѣстныхъ налоговъ; да и въ большинствѣ другихъ системъ преобладаетъ этотъ пріемъ и наименованіе налоговъ по цѣлямъ (Zwecksteuern). Такая спеціализація даже принимается нѣкоторыми за отличительную черту мѣстныхъ налоговъ отъ государственныхъ. Если однако обратимъ вниманіе на историческое развитіе налоговъ вообще, то увидимъ что особенность эту нельзя считать какимъ-либо характеристическимъ признакомъ мѣстныхъ налоговъ, какъ мы упоминали уже. Она существовала въ былое время и въ области государственныхъ доходовъ, какъ черта первобытнаго финансоваго хозяйства. Налоги учреждались съ указаніемъ, для какихъ именно цѣлей они предназначаются, и долгое время каждый налогъ такъ и употреблялся, согласно первоначальной цѣли своего учрежденія. Являлась новая потребность—являлся новый налогъ. Примѣровъ этому финансовая исторія каждаго государства представляетъ множество *). Не были приведены въ систему источники государственныхъ доходовъ, не было и идеи о правильномъ бюджетѣ, въ которомъ всѣ доходы сливались-бы въ общіе итоги, чтобы безразлично распредѣляться потомъ по предметамъ расходовъ. И наконецъ—въ этой спеціализаціи налоговъ по цѣлямъ нерѣдко видѣли обезпеченіе правильности употребленія государственныхъ средствъ по роду назначенія. Она замѣняла собою ту спеціализацію кредитовъ, которая составляетъ необходимое условіе въ бюджетномъ дѣлѣ современныхъ государствъ. Если въ области государственныхъ доходовъ такое назначеніе каждаго дохода на именно опредѣленную цѣль составляетъ уже все болѣе и болѣе исчезающій остатокъ старыхъ порядковъ и старыхъ воззрѣній; то подобная спеціализація доходовъ въ мѣстныхъ бюджетахъ указываетъ вовсе не на особенную природу мѣстныхъ налоговъ, а просто на то, что земское и общинное хозяйство, какъ мы уже сказали выше, значительно отстало отъ государственнаго въ своемъ развитіи. Такимъ образомъ, какъ признаки этой отсталости, здѣсь мы встрѣчаемъ и названіе сборовъ не по источ-

*) Въ исторіи русскихъ налоговъ напримѣръ: *ямскія деньги*—сборъ на жалованье ямщикамъ; *стрѣлецкія деньги*—на жалованье стрѣльцамъ, *полоняночныя деньги*—на выкупъ плѣнныхъ. Подушная подать была учреждена Петромъ В. собственно для содержанія арміи. При появленіи какого нибудь новаго расхода обыкновенно указывалось на какой источникъ его отнести—напр. на доходъ соляной, питейный и др.

никамъ ихъ, а по назначенію,—и отдѣльное расходованіе каждаго сбора на предназначенный предметъ, съ соотвѣтственно отдѣльнымъ счетоводствомъ,—и употребленіе сбора съ извѣстнаго предмета на именно опредѣленную потребность и т. д. Къ удивленію, эти особенности въ мѣстныхъ налогахъ, составляющія собственно признакъ ихъ несовершенства, имѣютъ защитниковъ и доселѣ; полагаютъ, что этимъ путемъ достигается лучшій контроль надъ мѣстными расходами. Съ этимъ трудно однакоже согласиться: если контролированіе государственныхъ расходовъ идетъ успѣшно, при нынѣшнемъ устройствѣ финансоваго хозяйства, то врядъ-ли нужно что нибудь особенное для контролированія расходовъ мѣстныхъ. Такая система спеціализированныхъ доходовъ, кажется намъ, болѣе способна затруднить, чѣмъ облегчить контролированіе, не говоря уже объ усложненномъ собираніи множества мелкихъ налоговъ, вмѣсто нѣсколькихъ крупныхъ.

Такія спеціализированныя подати не слѣдуетъ смѣшивать съ пошлинами. Пошлины взимаются съ лицъ, дѣйствительно пользующихся услугами извѣстныхъ общественныхъ учрежденій. Спеціальный налогъ для извѣстной цѣли взимается со всѣхъ членовъ даннаго общества, въ предположеніи, что цѣль эта одинаково всѣмъ нужна и полезна. Напримѣръ—сборъ за проѣздъ по дорогѣ или по мосту, какъ взимаемый съ лицъ, непосредственно пользующихся—есть пошлина; а какой либо постоянный платежъ, взимаемый со всѣхъ гражданъ для спеціальной цѣли—содержанія дорогъ или мостовъ будетъ спеціальнымъ налогомъ. Плата за ученіе въ школѣ есть пошлина; сборъ на содержаніе школъ—есть налогъ съ спеціальнымъ назначеніемъ. Такой налогъ всегда сохраняетъ за собой свойство налога: онъ взимается со всѣхъ податныхъ субъектовъ безразлично и обязательно, не разбирая, пользуются они содержимымъ изъ него учрежденіемъ, или нѣтъ. Для пошлины опредѣляющій моментъ составляетъ случай взиманія, для спеціальнаго налога—цѣль его употребленія. Между тѣмъ какъ доходы отъ пошлинъ вовсе не обязательно (если это не оговорено въ законѣ) расходовать на тѣ самыя учрежденія, за пользованіе которыми онѣ взимаются,—спеціальные налоги нельзя расходовать ни на что другое, кромѣ тѣхъ цѣлей, для которыхъ они взяты. Каждому такому налогу ведется особый счетъ и остатки за расходами на его предназначеніе не могутъ быть употребляемы, безъ особаго разрѣшенія, ни на что иное *).

*) Билинскій не противъ такихъ налоговъ (Zwecksteuern); но признаетъ ихъ излишними, а отчасти и вредными для общественнаго хозяйства. Находя, что они вносятъ путаницу въ счетоводство и проволочки въ управленіе, онъ полагаетъ въ тоже время, что контроль при спеціализаціи налоговъ удобнѣе, съ чѣмъ врядъ ли можно согласиться. Вообще въ налогахъ этого рода онъ не видитъ никакого принципіальнаго противорѣчія и готовъ ихъ допустить подъ условіемъ, чтобы они платились *всѣми*, не будучи подчинены принципу услуги и возмездія, (коему Б. не сочувствуетъ), а были бы дѣйствительно налогами, т. е. чтобъ платежъ ихъ обусловливался бы единственно налогоспособностью. Но въ концѣ концовъ онъ говоритъ: «такъ какъ важныхъ основаній въ ихъ пользу не имѣется, то и нѣтъ надобности создавать ими лишнюю запутанность въ общественномъ хозяйствѣ». Иное дѣло распредѣленіе мѣстныхъ средствъ по отдѣльнымъ цѣлямъ. Ср. Штейнъ, F. W. II, 560.

Встрѣчаются и еще болѣе спеціализованные налоги,—взимаемые не со всѣхъ жителей, а только съ нѣкоторыхъ, на содержаніе какихъ либо устройствъ или учрежденій, нужныхъ и полезныхъ болѣе тѣсному кругу жителей, чѣмъ цѣлая община, напр. сборъ на школу въ какой нибудь отдѣльной части города, сборъ на освѣщеніе извѣстной улицы, сборъ на содержаніе моста или перевоза на какомъ нибудь мѣстномъ пути,—взимаемый только съ лицъ, прямо заинтересованныхъ въ существованіи этихъ учрежденій или удобствъ. Это будутъ, такъ сказать, *частные* мѣстные налоги, составляющіе переходъ отъ *общихъ* мѣстныхъ налоговъ къ налогамъ *сословнымъ*, назначеніе которыхъ—удовлетвореніе пользамъ и нуждамъ сословныхъ управленій въ частности. Союзы лицъ, на которыхъ падаютъ такіе сборы, можно назвать спеціальными общинами (каковы напр. школьныя общины, дорожныя и др.). Иногда такіе сборы и еще видоизмѣняются, представляя собою, или: 1) родъ пошлинъ, т. е. частныхъ вознагражденій за отдѣльные виды общественныхъ услугъ; причемъ вознагражденіе это взимается не только въ случаѣ пользованія услугою, а принудительно—въ предположеніи, что извѣстное лицо *можетъ* воспользоваться этою услугою. Напримѣръ: сборы на содержаніе школъ, взимаемые обязательно со всѣхъ лицъ, имѣющихъ дѣтей школьнаго возраста, хотя-бы дѣти ихъ и не пользовались школою; также—сборы напр. съ рабочаго люда на содержаніе больницъ, хотя многія личности вовсе этими больницами не пользуются. Или же: 2) сборъ взимается принудительно для извѣстной цѣли; но не вполнѣ подходитъ подъ понятіе налога, хотя-бы и спеціальнаго, такъ какъ онъ упадаетъ не на всѣхъ гражданъ или членовъ общества, а только на нѣкоторыхъ лицъ или нѣкоторые классы или сословія. Таковы напр. нѣкоторые сословные и общественные сборы, или, напримѣръ, привлеченіе страховыхъ обществъ къ участію въ расходахъ на содержаніе пожарныхъ командъ, привлеченіе жителей нѣкоторыхъ мѣстностей къ истребленію вредныхъ для полей животныхъ (суслики и пр.) и насѣкомыхъ (саранча и пр.). Все это какъ будто спеціальные налоги, съ извѣстныхъ лицъ и обществъ, для извѣстныхъ цѣлей,—но цѣли эти не столько общія, всего общества, сколько касающіяся интересовъ отдѣльныхъ мѣстъ и лицъ или классовъ. Сборы, замѣнившіе собою разныя мѣстныя натуральныя повинности, могутъ быть отнесены сюда-же. Всего чаще такіе сборы упадаютъ на владѣльцевъ недвижимости, на сколько цѣли ихъ касаются мѣстнаго благоустройства, какъ напр. устройства и содержанія дорогъ, мостовыхъ, освѣщенія, водопроводовъ, истребленія вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ и пр. Вообще виды, принимаемые этими сборами, могутъ быть сведены къ четыремъ формамъ: 1) пошлины; 2) платежи товариществъ, образуемыхъ для особенныхъ цѣлей; 3) сборы сословные; 4) обложеніе спеціально недвижимой собственности, такъ какъ нѣкоторыя особыя услуги ей наичаще бываютъ полезны *).

*) Ср. Neumann. Die progressive Einkommensteuer, 1874, стр. 50 сл. Die Communalsteuerfrage. 10 Gutachten,—въ разныхъ мѣстахъ, особенно въ докладѣ Гофмана.

Наконецъ послѣднимъ членомъ въ ряду мѣстныхъ сборовъ являются разнаго рода взносы или складчины земцевъ и общинниковъ, или и отдѣльныхъ лицъ на какія нибудь общественныя надобности. Составляя родъ добровольныхъ пожертвованій или, по крайней мѣрѣ, не имѣя принудительности въ той степени, какъ налоги, рѣдко подлежа какимъ либо твердымъ правиламъ, сборы эти и не могутъ быть названы налогами. Это просто — болѣе или менѣе совершенно добровольныя пособія для нѣкоторыхъ цѣлей. Напримѣръ жители извѣстной улицы складываются, чтобъ ее вымостить или нѣсколько владѣльцевъ сосѣдей сообща содержатъ дорогу, соединяющую ихъ имѣнія; жители деревни, чтобъ не посылать дѣтей за нѣсколько верстъ учиться въ мѣстной школѣ, заводятъ у себя свою школу и т. п. Такъ какъ элементъ принудительности въ этихъ складчинахъ почти не существуетъ, возникаютъ онѣ совершенно случайно, добровольнымъ соглашеніемъ, то и не могутъ подлежать постороннему нормированію. Законъ можетъ вступиться здѣсь только съ цѣлью полицейскою.

Въ составѣ мѣстныхъ доходовъ можно указать еще на штрафы, взыскиваемые въ пользу мѣстныхъ учрежденій за нарушеніе установленныхъ порядковъ, правилъ и т. п. Впрочемъ они не составляютъ регулярнаго дохода и, кромѣ того, доходность ихъ зависитъ отъ несовершенства учрежденій, т. е. должна падать по мѣрѣ ихъ усовершенствованія.

Указавъ въ общихъ чертахъ существующіе способы мѣстнаго обложенія, постараемся теперь построить его теорію, т. е. дать общія теоретическія основанія, какъ для всей системы мѣстныхъ налоговъ, такъ и для каждаго изъ нихъ въ частности.

Мы приступаемъ прямо къ изложенію теоріи мѣстныхъ налоговъ, оставляя въ сторонѣ прочіе источники мѣстныхъ финансовъ. Не останавливаемся на нихъ, какъ потому, что они, будучи въ значительной степени источниками случайными, а не органическими, не могутъ возбуждать серьезныхъ принципіальныхъ вопросовъ; такъ и потому, что источники эти вообще довольно маловажны,— и что, наконецъ, они, можно сказать, не имѣютъ будущности. Исчезновеніе большинства ихъ и наступленіе рѣшительнаго господства налоговъ есть, намъ кажется, лишь вопросъ времени. Нѣкоторыя особенности этихъ мѣстныхъ примитивныхъ источниковъ и значеніе ихъ для современной практики всего удобнѣе можно прослѣдить въ самой жизни и законодательствахъ.

Наконецъ, въ изложеніи общихъ началъ и видовъ мѣстныхъ налоговъ мы не будемъ ограничиваться только фактически существующимъ, не будемъ только обобщать выработанное уже жизнью; но пойдемъ далѣе, не останавливаясь на томъ только, что и какъ есть, укажемъ, по мѣрѣ возможности, что и какъ должно бы быть.

ГЛАВА II.

Теорія и системы мѣстныхъ налоговъ.

I. Общія начала.

По значенію, какое имѣютъ налоги въ современныхъ государственномъ, земскомъ и общинномъ хозяйствахъ, по тому соприкосновенію, которое неизбѣжно является между этими тремя хозяйственными областями при отыскиваніи себѣ матеріальныхъ средствъ на одномъ и томъ же полѣ,—вопросъ объ организаціи земскихъ и общинныхъ налоговъ представляется однимъ изъ труднѣйшихъ, какъ въ наукѣ, такъ и въ практикѣ. Община существовала раньше государства; но государство, оперившись, наложило свою всевластную руку на всѣхъ и вся, захватило себѣ почти всѣ источники доходовъ и, требуя отъ общины исполненія многаго, предоставляло ей обходиться, какъ знаетъ, въ изысканіи средствъ. И общины искали этихъ средствъ тамъ, гдѣ, по разнымъ мѣстнымъ, національнымъ и др. условіямъ, могли ихъ найти, менѣе сталкиваясь съ дѣятельностью финансовой власти государства. Неудивительно поэтому, что наука, законодательство, обычное право представляютъ въ этомъ отношеніи много противорѣчій, смѣшенія понятій, вліянія предразсудковъ и произвола.

Только въ новѣйшее время, когда государственная власть уяснила себѣ значеніе дѣятельности мѣстнаго самоуправленія, уразумѣла смыслъ той великой помощи, которую оно можетъ оказывать ей въ осуществленіи цѣлей общаго блага,—только теперь приняла она мѣры къ разграниченію той области, откуда, какъ она, такъ и земская и общинная власть почерпаютъ свои матеріальныя средства. Но и понынѣ еще, пользуясь своимъ преобладаніемъ, государственная власть ревниво охраняетъ свое, предоставляя мѣстному самоуправленію довольствоваться иногда лишь скудными остатками, оказывающимися послѣ сдѣланной ею жатвы на нивѣ народнаго дохода.

Установить, по возможности, точныя основанія для разграниченія этой финансовой области, осуществить здѣсь принципъ suum cuique, притомъ такъ, чтобъ это не отзывалось произволомъ, а вытекало бы логически изъ внутренняго характера каждаго изъ этихъ трехъ необходимыхъ общественныхъ союзовъ, и составляетъ главную задачу теоріи мѣстныхъ налоговъ.

Если обратимся къ поискамъ за основными началами для мѣстнаго обложенія, то окажется, что далеко ходить здѣсь не зачѣмъ, что начала эти должны быть однородны съ принципомъ государственнаго обложенія. Служа, въ выполненіи, какъ своихъ ближайшихъ задачъ, такъ и задачъ государственныхъ, продолжателями и пособниками государственной дѣятельности, они естественно должны имѣть и хозяйственныя права, въ существенныхъ чертахъ однородныя съ такими же правами государства. Слѣдовательно и основныя положенія государственнаго финансоваго права, касающіяся податной обязанности гражданъ и другихъ отношеній, должны быть примѣнимы и къ хозяйству мѣстнаго самоуправленія, но, конечно, не безъ нѣкоторыхъ измѣненій.

И естественно, если самоуправленіе есть «мѣстное единство общихъ интересовъ» *), то всѣ хозяйственные и культурные интересы, въ предѣлахъ мѣстности, составляютъ для мѣстнаго самоуправленія такую же священную задачу, какъ интересы государственные для государства. Отсюда — не только обязанность, но и право заботиться о средствахъ, привлекать участниковъ этихъ интересовъ къ налогамъ. Такимъ образомъ, основное правило государственнаго обложенія, что каждый гражданинъ долженъ удѣлять на общія нужды въ размѣрахъ своего участія въ благахъ государственнаго союза, должно быть и основнымъ правиломъ общинной и земской податной обязанности. Пусть это — идеалъ, мало-осуществимый практически, но—идеалъ, который равно должны имѣть въ виду, какъ государство, такъ и организмы мѣстнаго самоуправленія. Налоги, подати и суть въ дѣйствительности не иное что, какъ плата за удовлетвореніе тѣхъ потребностей, которыя мы не можемъ или затрудняемся удовлетворить сами собой, безъ содѣйствія общественныхъ учрежденій. Но жертвы или платежи наши не могутъ здѣсь быть для каждаго поголовно одинаковы, какъ въ какомъ нибудь спеціальномъ обществѣ или корпораціи, гдѣ члены, имѣя равныя права, несутъ и равные взносы на общее дѣло. Такіе общественные союзы, какъ государство, земство, община, заключая въ себѣ лицъ весьма различныхъ званій и различнаго имущественнаго положенія, притомъ не въ равной степени пользующихся ихъ услугами, не могутъ требовать взносовъ однообразныхъ. Взносы эти, по необходимости, должны соразмѣряться, или съ размѣрами пользованія таковыми услугами, или съ состоятельностью подлежащихъ лицъ, съ ихъ податною силою. Отсюда въ нѣмецкой литературѣ образовалось два воззрѣнія на основное начало, на коемъ должна строиться система мѣстныхъ налоговъ. Это или: 1) что податная обязанность должна опредѣляться исключительно по принципу услуги и соотвѣтствующаго возмездія за нее (Leistung и Gegenleistung), что и должно будто бы составлять отличительную черту мѣстныхъ налоговъ; или 2)—что податная обязанность мѣстныхъ жителей должна опредѣляться исключительно ихъ налогоспособностью, или платежною способностью (Leistungsfähigkeit), ничѣмъ существенно не отличаясь отъ податной обязанности въ отношеніи государства.

*) Какъ выражается Штейнъ, Die Selbstverwaltung. 1869, стр. 130.

Уже на 7-мъ конгрессѣ нѣмецкихъ экономистовъ (1864 г.) была предложена резолюція, что мѣстные налоги должны какъ можно ближе отвѣчать принципу услуги и возмездія. Хотя резолюція эта встрѣтила довольно сильную оппозицію, но на 9-мъ конгрессѣ (1867 г.) была вновь предложена (Брауномъ) резолюція, что, при существенномъ различіи цѣлей государства и общины, отождествленіе государственныхъ и общинныхъ налоговъ не можетъ быть оправдано; а что напротивъ—при добываніи средствъ, необходимыхъ для государства, опредѣляющею нормой служитъ платежная способность податныхъ лицъ; при добываніи же средствъ для общинныхъ нуждъ нормой служитъ отношеніе между платежемъ (Leistung) лица и услугой (Gegenleistung) общины; а посему принципъ и способъ распредѣленія общинныхъ налоговъ зависятъ главнымъ образомъ отъ цѣли, на которую налогъ употребляется *). Эта резолюція и была принята нѣкоторыми членами конгресса въ томъ смыслѣ, чтобъ распредѣленіе налоговъ въ общинѣ было устроено по возможности такъ, какъ оно дѣлается въ гражданскомъ (т. е. частномъ?) обществѣ при помощи добровольнаго соглашенія (Freiwilligkeit). Указано было при этомъ (Михаелисомъ), что различіе цѣлей не требуетъ непремѣнно и различія въ средствахъ; но что слѣдуетъ смотрѣть, куда идутъ доставляемыя выгоды и сообразно тому распредѣлять бремя. Еще ранѣе разсмотрѣнія вопроса на съѣздахъ экономистовъ, настойчивымъ проповѣдникомъ принципа услуги—возмездія явился Фаухеръ, одинъ изъ наиболѣе дѣятельныхъ представителей нѣмецкихъ фритредеровъ. Эта школа, признавая, что общественныя экономическія отношенія строятся исключительно подъ вліяніемъ естественныхъ экономическихъ законовъ и игнорируя вліяніе на нихъ законодательства, желаетъ подчинить этимъ законамъ всѣ отношенія, и объявляетъ не экономическою всякую сдѣлку, въ которой услуга или цѣнность являются безъ соотвѣтствующей равноцѣнности. Такимъ же образомъ и дѣйствующее податное право признается противуестественнымъ, какъ не слѣдующее принципу обмѣна услугъ. Въ поклоненіи этимъ естественнымъ законамъ уничтожается правовая связь, существующая между государствомъ и подданнымъ; то, чего государство требуетъ въ силу своей финансовой власти, превращается въ простую мѣновую сдѣлку. Словомъ, совершенно упускается изъ виду, что основанія обложенія прежде всего коренятся въ государственномъ правѣ, а экономическія требованія являются уже послѣ. Стремленіе къ водворенію въ области налоговъ принципа обмѣна услугъ и привело Фаухера къ требованію: 1) расширенія области штемпельныхъ сборовъ, какъ самостоятельныхъ платежей за услуги; 2) развитія поимущественныхъ налоговъ, какъ страховой преміи за охрану собственности и 3)—сохраненія налога

*) Эти резолюціи были естественнымъ отголоскомъ воззрѣній Брауна, изложенныхъ въ его статьѣ: Staats-und Gemeindesteuern,—въ 14 т. Vierteljahrsschrift f. V. W. u. Culturgeschichte. 1866. Вольфъ на томъ же конгрессѣ заявлялъ, что и относительно государства слѣдовало бы тоже принять принципъ услуги и возмездія, а не податной способности.

поземельнаго, составляющаго какъ бы процентъ съ гипотеки, принадлежащей государству въ поземельной собственности *). Налогъ такимъ образомъ превращается въ пошлину; юридическая и нравственная связь между государствомъ и подданнымъ порывается, чтобъ замѣниться какими-то мѣновыми и страховыми отношеніями!

На первый взглядъ въ мѣстныхъ отношеніяхъ, какъ болѣе всѣмъ близкихъ и болѣе ясныхъ, принципъ услуги и возмездія имѣетъ повидимому больше основанія, чѣмъ въ отношеніяхъ государственныхъ. Неудивительно, что Фаухеръ, желая проведенія этого начала въ государственное обложеніе, еще болѣе требуетъ господства его въ мѣстномъ обложеніи, находя, что община въ наше время имѣетъ только значеніе хозяйственнаго союза. Нравственное и культурное значеніе этого союза, а особенно то существенное обстоятельство, что это союзъ не добровольный, а принудительный,—все это тутъ совсѣмъ забыто. Между тѣмъ, въ союзахъ принудительныхъ платежи ихъ членовъ имѣютъ тоже принудительный характеръ, т. е. основаніе ихъ не экономическое только, но, и притомъ главнымъ образомъ, юридическое. Ихъ услуги оказываются для всѣхъ за общій счетъ. Отношеніе мѣстныхъ союзовъ къ своимъ членамъ здѣсь совершенно таково же, какъ и государства къ подданнымъ. Какъ и въ государствѣ, большинство услугъ въ этихъ союзахъ доставляется помимо воли ихъ членовъ, и услуги эти настолько входятъ въ число необходимыхъ потребностей всѣхъ и каждаго, что исчисленіе выгодъ, доставляемыхъ каждою услугою каждому лицу въ отдѣльности невозможно. Поэтому и принципъ «услуги—возмездія» не можетъ быть положенъ въ основаніе системы мѣстныхъ налоговъ, а должны они имѣть начала однородныя съ основами налоговъ государственныхъ и все ихъ различіе отъ этихъ послѣднихъ только то, что они мѣстные **).

Въ принудительныхъ хозяйствахъ (а къ таковымъ принадлежатъ несомнѣнно и земское, и общинное хозяйство) принципъ вложенія каждымъ изъ членовъ своихъ средствъ на общее дѣло, по мѣрѣ силъ, представляется наиболѣе основательнымъ. Здѣсь это участіе не произвольное, а обязательное, какъ исполненіе долга, возложеннаго обществомъ. Но исполненіе долга не можетъ руководиться соображеніями о представляющихся выгодахъ. Руководитель здѣсь одинъ—сознаніе своей обязанности, ведущее къ посильному участію въ общей складчинѣ на общее дѣло. И только такое отношеніе къ дѣлу, а никакъ не покупка каждой общественной услуги по опредѣленной таксѣ, влагаетъ въ человѣка сознаніе своей солидарности съ тѣмъ обществомъ, къ которому онъ принадлежитъ по своему рожденію, жительству, имуществу или промыслу. Большинство новѣйшихъ изслѣдователей и дѣйствительно высказывается противъ принципа услуги-возмездія. Такъ, *Блунчли* устраняетъ это начало, объ-

*) Ср. его статью Staats-und Communalbudgets, въ Vierteljahrsschr. f. V. W. u. Culturgeschichte. 1863.

**) Какъ это и было высказано на 9-мъ же съѣздѣ профессоромъ Rössler'омъ.

являя податную обязанность въ общинѣ *общею*; *Штейнъ*—указывая для финансоваго хозяйства мѣстныхъ союзовъ тотъ же принципъ, что и для государственнаго. Въ сборникѣ изслѣдованій, спеціально посвященныхъ вопросу о мѣстныхъ налогахъ *), изъ десяти авторовъ, въ немъ участвовавшихъ, только одинъ Ernst Meier оказался приверженцемъ принципа услуги и возмездія, признавая его идеаломъ общинной податной системы. «Наибольшее число общинныхъ расходовъ, говоритъ онъ, идетъ больше на пользу частныхъ личностей (Einzelpersönlichkeit), чѣмъ на пользу личности государства (Staatspersönlichkeit). А потому и общинные налоги должны бы быть лишь платежами за доставляемыя общиною выгоды,—т. е. системою пошлинъ». «Но, говоритъ онъ далѣе, ясно, что послѣдовательное примѣненіе этой системы можетъ вызвать большія неудобства, что государство и община совершенно потеряютъ свой характеръ и расплывутся въ единичныхъ отношеніяхъ (Einzelbeziehungen), и что наконецъ въ дѣятельности какъ государства, такъ и общины имѣются такія стороны, которыя этимъ способомъ не могутъ быть разрѣшены». Такъ что и онъ, въ окончательномъ результатѣ, не признаетъ принципъ услуги-возмездія ни вполнѣ удобнымъ, ни вполнѣ основательнымъ.

Остальные девять авторовъ всѣ за принципъ несенія налоговъ пропорціонально податной способности. Такъ Hoffmann говоритъ, что въ числѣ задачъ общины есть такія, средства для которыхъ должны быть собираемы по податной способности, такъ какъ никто изъ членовъ общества не можетъ уклониться отъ пользованія выгодами, доставляемыми выполненіемъ этихъ задачъ. Но, признавая, что въ тоже время нѣкоторыя лица и классы получаютъ еще особыя выгоды отъ мѣстныхъ учрежденій, онъ указываетъ три способа привлеченія къ платежамъ за эти особыя выгоды: взиманіе пошлинъ, образованіе товариществъ для извѣстныхъ улучшеній, съ участіемъ общины, и обложеніе владѣльцевъ недвижимой собственности, такъ какъ мѣрами мѣстнаго благоустройства и пр. увеличивается ея доходность. — Другой авторъ — Bruch, исходя изъ того, что община **) не есть просто большое семейное хозяйство, а имѣетъ также и идеальныя цѣли, говоритъ, что принципіальная и коренная разница между государственнымъ и мѣстнымъ обложеніемъ, признанная въ резолюціяхъ экономическихъ съѣздовъ, не имѣетъ основанія. Онъ допускаетъ однако, чтобы часть общинныхъ потребностей покрывалась по принципу услуги-возмездія, въ тѣхъ видахъ, чтобъ расходы на нѣкоторыя учрежденія лежали бы, по возможности, на тѣхъ лицахъ, которыя непосредственно этими учрежденіями пользуются, или которыя получаютъ отъ нихъ существенныя выгоды. Такъ что «рядомъ съ системою общинныхъ налоговъ должна идти

*) Die Communalsteuerfrage, zehn Gutachten und Berichte veröffentlicht vom Verein für Socialpolitik. 1877.

**) Надо замѣтить, что вообще, говоря объ общинѣ, эти, а равно другіе изслѣдователи разумѣютъ не только просто сельскую и городскую общину, но и общину распространенную или сложную, какъ округъ, уѣздъ и т. п.

система прямыхъ взносовъ или вознагражденій за доставляемыя общиною матеріальныя блага». Подобнымъ же образомъ и другіе авторы сборника высказываются за принципъ обложенія, однородный съ государственнымъ, желая и параллельнаго существованія оплаты нѣкоторыхъ услугъ пошлинами и спеціальными налогами *).

Въ томъ же смыслѣ высказывается Neumann **). Сначала онъ былъ исключительно за принципъ платежной способности и говорилъ, что во всѣхъ случаяхъ, гдѣ принятіе на себя извѣстныхъ повинностей необходимо—по собственному ли сознанію, или по внушенію власти, тамъ обложеніе должно дѣлаться по платежной способности; что принятіе другаго масштаба раскладки (наприм. по выгодамъ, получаемымъ отъ государственныхъ учрежденій, или по величинѣ дохода) скорѣе ведетъ къ превышенію возможныхъ предѣловъ обложенія, нежели обложеніе по размѣрамъ платежной способности; что обложеніе, хорошо соображенное съ сею послѣднею, можетъ привлечь къ дѣлу всю податную силу страны, безъ такихъ вредныхъ послѣдствій, какими сопровождается обложеніе по доходу. «Жертва должна быть всѣмъ одинаково ощутительна, какъ въ государственномъ, такъ и въ мѣстномъ обложеніи», говоритъ Нейманъ; однако правило распредѣленія бремени по податной силѣ, замѣчаетъ онъ далѣе, слѣдуетъ примѣнять не ко всѣмъ, а лишь къ нѣкоторымъ видамъ государственныхъ и мѣстныхъ сборовъ; и именно надо отличать тѣ сборы, которые должны налагаться соотвѣтственно выгодамъ, доставляемымъ извѣстнымъ лицамъ или классамъ. И онъ различаетъ, такимъ образомъ, налоги и взносы (Beiträge) или пошлины; но дѣлаетъ замѣчаніе, что о предоставленіи первыхъ исключительно государству, а вторыхъ исключительно общинѣ, какъ этого нѣкоторые желаютъ, не можетъ быть и рѣчи. «Доколѣ государство будетъ поручать общинамъ важнѣйшія отрасли своей публичной дѣятельности (какъ попеченіе о бѣдныхъ, учебное дѣло, полицію и пр.), до тѣхъ поръ такое разграниченіе средствъ будетъ лишь явнымъ признакомъ односторонняго и тенденціознаго искаженія дѣла». Позднѣе Нейманъ усвоилъ себѣ болѣе тѣсный взглядъ, требующій, чтобы по принципу налогоспособности покрывалась бы только нѣкоторая (меньшая) часть общинныхъ расходовъ (гл. обр. издержки на учебную и благотворительную часть); а прочее чтобъ оплачивалось по мѣрѣ получаемыхъ выгодъ, причемъ указываетъ и на особенныя выгоды, получаемыя недвижимою собственностью.

Рѣшительнымъ противникомъ принципа распредѣленія налоговъ по податной способности заявилъ себя Нассе ***). Признавая необходимымъ соблюденіе

*) См. напр. отзывы: Reitzenstein'a, Samter'a.

**) См. его изслѣдованія: Die progressive Einkommensteuer im Staats-und Gemeindehaushalt. 1874. стр. 59—63. Ertragssteuern oder persönliche Steuern vom Einkommen und Vermögen? 1876. стр. 9 сл.

***) См. его отзывъ въ сборникѣ: Die Personalbesteuerung. Gutachten... zur Besprechung der socialen Frage. 1873.

равномѣрности въ распредѣленіи налоговъ вездѣ, гдѣ тому не противорѣчатъ высшія требованія, онъ за то всѣми силами возстаетъ противъ принципа распредѣленія налоговъ по платежной способности, находя, что онъ пролагаетъ путь чистѣйшему произволу. Способность эта, говоритъ онъ, не можетъ служить руководствомъ при распредѣленіи общественныхъ повинностей, такъ какъ она субъективна и не поддается измѣренію. Смотря по мѣсту и обстоятельствамъ семейнымъ и инымъ, податная способность у каждаго субъекта разная. Ея точная оцѣнка переходитъ границы человѣческаго знанія и возможности. Мысль эту Нассе подкрѣпляетъ словами Шмоллера, что платежная способность (Leistungsfähigkeit) безсодержательное понятіе...., что сколько кто можетъ дать для извѣстной цѣли, объ этомъ столько же сужденій, сколько людей; что принципъ этотъ допускаетъ одно только рѣшеніе: «бери, гдѣ можно».

Крайность этого вывода очевидна: въ большинствѣ экономическихъ отношеній приходится довольствоваться приблизительными разсчетами; и какъ невозможна математическая точность въ распредѣленіи налоговъ, такъ невозможно требовать такой точности и въ опредѣленіи степени платежной способности. Притомъ эти два понятія—равномѣрность раскладки налоговъ и степень налогоспособности такъ тѣсно связаны между собою, что, допуская или отрицая возможность осуществленія одного изъ нихъ, надо также отнестись и къ другому. Распредѣленіе налоговъ безъ вниманія къ степени налогоспособности не можетъ быть и достаточно равномѣрнымъ Притомъ же налогоспособность вовсе не такъ неуловима, какъ думаютъ Нассе и Шмоллеръ. Иногда она довольно очевидна; а распредѣляя налоги съ помощью самого общества можно услѣдить ее и тамъ, гдѣ она не явственна.

Билинскій въ энергическихъ выраженіяхъ заступается за принципъ обложенія по налогоспособности. Не отрицая, что, смотря по историческому положенію общины и состоянію законодательства, экономическій характеръ общины болѣе или менѣе беретъ перевѣсъ надъ политическимъ, онъ не усматриваетъ однако въ его двойственности оправданія принципу услуги-возмездія Онъ напоминаетъ, что и государство, сверхъ политическихъ цѣлей, имѣетъ и экономическія; что послѣднія даже увеличиваются въ объемѣ въ новѣйшее время (стоитъ вспомнить, напримѣръ, попеченіе государства о желѣзныхъ дорогахъ). Такъ, что если принять, что хозяйственныя услуги общинъ должны быть оплачиваемы пошлинами, то не слѣдуетъ забывать, что и государство имѣетъ не мало такихъ учрежденій, которыя оплачиваются пошлинами. И если логически неправильно было бы возлагать на все общество оплату услугъ, оказываемыхъ отдѣльнымъ личностямъ; то, съ другой стороны, не слѣдуетъ упускать изъ виду и коренную разницу, существующую между пошлинами и налогами, освобождать общество отъ его податной обязанности и превращать налоги въ несвязную сумму пошлинъ, что и составляетъ ядро всего ученія о распредѣленіи налоговъ по принципу услуги-возмездія. «Противъ этого, говоритъ Билинскій, современная финансовая наука должна бороться со всею рѣшительностью».

Изложенныя соображенія и приведенные отзывы подтверждаютъ наше заключеніе, что податныя отношенія въ мѣстныхъ союзахъ должны строиться на тѣхъ же началахъ, что и въ государствѣ. Обязанности общественныхъ принудительныхъ союзовъ оказывать извѣстныя общія услуги соотвѣтствуетъ обязанность членовъ оныхъ доставлять потребныя средства. И размѣръ взноса каждаго лица долженъ опредѣляться только его налогоспособностью, а никакъ не оцѣнкою услугъ этого рода, не поддающихся измѣренію. Надо однако замѣтить, что полное примѣненіе этого принципа къ мѣстнымъ налогамъ невозможно. Оно здѣсь приходитъ въ столкновеніе съ высшимъ требованіемъ, требованіемъ государства, которое стоитъ съ своимъ спросомъ средствъ впереди мѣстныхъ организмовъ. Этимъ послѣднимъ, какъ мы уже выше замѣтили, нерѣдко приходится пробавляться лишь крупицами, остающимися послѣ сборовъ, сдѣланныхъ государствомъ. А потому, самостоятельное, полное примѣненіе ими принципа соразмѣренія сборовъ со всей суммой доходовъ плательщиковъ, безъ вниманія къ тому, что взимаетъ государство, было бы осуществленіемъ непригляднаго явленія — двойнаго обложенія однихъ и тѣхъ же субъектовъ.

Кромѣ этого внѣшняго, фактическаго препятствія есть и другое препятствіе — внутренняго свойства. Въ государствѣ, охраняющемъ и облегчающемъ достиженіе *всѣхъ* жизненныхъ цѣлей, выгоды, получаемыя отъ того каждымъ отдѣльнымъ лицомъ, стоятъ въ *довольно* правильномъ отношеніи къ его имуществу и доходу. Можно безъ большой ошибки сказать, что больше имѣющій больше пользуется общественными услугами. Тутъ есть мѣсто полной пропорціональности обложенія доходу. Въ земствѣ и общинѣ отношенія эти строятся иначе: общественныя выгоды, проистекающія отъ дѣятельности этихъ союзовъ, за малыми исключеніями, предлагаются и достаются всѣмъ членамъ оныхъ, болѣе равномѣрно богатому и бѣдному; а иныя даже прямо предназначаются преимущественно для людей малодостаточныхъ. Мѣра участія въ такихъ выгодахъ, доставляемыхъ органами самоуправленія, слѣдовательно, обусловливается не столько размѣрами имущества или дохода, сколько числомъ членовъ семьи или же вообще личными отношеніями, на которыя государственная податная система, къ сожалѣнію, мало обращаетъ вниманія. Хотя и въ государственномъ быту не всегда именно тѣ больше пользуются услугами государственныхъ учрежденій, кто больше платитъ налоговъ; а бываетъ и наоборотъ; но для государственной финансовой политики все-таки размѣръ имущества гражданъ составляетъ наиболѣе удобный критерій для опредѣленія размѣра ихъ податной обязанности. И обыкновенно налоги государственные по всему государству (за нѣкоторыми мѣстными изъятіями) имѣютъ одинаковый масштабъ. Всѣ жители государства, за исключеніемъ временно въ немъ пребывающихъ, чужихъ подданныхъ,—одинаковые передъ лицомъ его граждане; всѣ и платятъ, какъ таковые Сколь ни основателенъ въ государственномъ быту этотъ принципъ общей податной обязанности; но для мѣстныхъ союзовъ едвали можно принять его безъ оговорки. Дѣло

въ томъ, что участіе въ цѣляхъ и благодѣяніяхъ земскаго и общиннаго союзовъ обставлено нѣсколько иначе, чѣмъ въ государствѣ. Здѣсь (преимущественно въ общинѣ) обыкновенно бываетъ три рода лицъ, всѣмъ этимъ пользующихся, но существенно разнящихся между собою по отношеніямъ своимъ къ этимъ союзамъ. Это: 1) собственно члены общины и земства, ихъ граждане; 2) лица постороннія, не члены союза (т. е члены другихъ союзовъ), но живущія на его территоріи; 3) постороннія лица, не живущія въ мѣстности, но владѣющія въ ней имуществами, недвижимою собственностью, промышленными предпріятіями. Первые—суть единственные дѣйствительные члены, пользующіеся всѣми правами мѣстныхъ гражданъ, а въ общинѣ участвующіе и въ пользованіи общественною собственностью. Вторые не имѣютъ въ общинномъ или земскомъ союзѣ, ни политическихъ правъ, ни участія въ пользованіи общественною собственностью; но, живя въ предѣлахъ данной общинной или земской территоріи, пользуются услугами и благами этихъ союзовъ. Третьи, наконецъ, не пользуясь услугами общественнаго союза, касающимися личности гражданъ, пользуются только попеченіемъ, оказываемымъ ихъ собственности (преимущественно недвижимой), находящейся на территоріи союза.

Лица этого послѣдняго разряда не могутъ, конечно, считаться совершенно чуждыми земскому или общинному союзу. Какъ владѣльцы въ немъ собственности, они, eo ipso, должны бы быть членами общества и должны нести всѣ причитающіяся повинности; но принадлежа къ данному союзу лишь своею собственностью и не всегда пользуясь правомъ голоса въ его общественныхъ дѣлахъ, какъ члены другихъ союзовъ, они состоятъ въ особенныхъ отношеніяхъ.

Итакъ—одни пользуются всѣми благами союза и защитою своему имуществу, другіе—только этими благами, и не имѣютъ никакихъ правъ въ дѣлахъ союза, третьи—прикосновенны къ нему только своимъ имуществомъ.—Въ государствѣ такихъ лицъ всего два рода: собственные подданные и иностранцы. Первые несутъ всѣ обязанности по отношенію къ своему отечеству; вторые—несутъ ихъ случайно и временно, т. е. пока состоятъ къ государству, гдѣ пребываютъ, въ такихъ отношеніяхъ, которыя даютъ поводъ брать съ нихъ налоги (имущество, промыселъ, потребленіе). Земство или община не могутъ разсматривать всѣхъ прикосновенныхъ къ нимъ лицъ, какъ своихъ равноправныхъ членовъ; одни изъ нихъ—дѣйствительно полноправные члены, а слѣдовательно и вполнѣ обязанные къ несенію всѣхъ общественныхъ платежей и повинностей; другіе и третьи,—по отсутствію или ограниченности своихъ отношеній къ союзу, или—вовсе не члены его, или члены неполноправные. Можно ли же общественную податную обязанность всѣхъ этихъ лицъ подвести подъ тотъ же безусловный уровень обложенія по имуществу, гдѣ бы оно ни находилось, подъ который подводится податная обязанность подданныхъ въ отношеніи къ государству?—Кажется, что нельзя. Имущество составляетъ дѣйствительный, объективный масштабъ податной обязанности; но что слѣдуетъ считать податнымъ имуществомъ и доходомъ членовъ общины?—Все ли, чѣмъ они гдѣ либо

владѣютъ, или только то, чѣмъ они владѣютъ въ предѣлахъ того территоріальнаго союза, къ которому они приписаны?—Обыкновенно разумѣютъ подъ этимъ владѣнія и имущества, находящіяся въ чертѣ союза и пользованіе въ немъ промышленными правами; но вѣдь нерѣдко это имущество и это пользованіе составляютъ лишь небольшую часть всего состоянія лица: оно, быть можетъ, владѣетъ гораздо большимъ въ другихъ мѣстностяхъ. Слѣдуетъ ли строго проводить принципъ обложенія по наличному въ обществѣ имуществу и справедливо ли облагать меньше лицо только потому, что оно здѣсь имѣетъ очень мало, получая свои доходы изъ другихъ мѣстъ, а между тѣмъ, живя здѣсь, пользуется лично услугами даннаго союза въ полной мѣрѣ?

Поэтому-то, болѣе основательно было бы, кажется, примѣнять къ земскому и общинному обложенію не принципъ обложенія *только* по наличному въ обществѣ имуществу,—(принципъ, при которомъ иные пользовались бы услугами этихъ союзовъ почти задаромъ), — а и тотъ принципъ, что каждый долженъ удѣлять на общественныя нужды, соразмѣрно своему дѣйствительному участію въ благодѣяніяхъ союза и расходамъ его на общественныя цѣли. Это и можетъ быть, кажется, всего лучше достигнуто налогомъ подоходнымъ.

Правило соотвѣтствія платежей съ общею суммою услугъ, получаемыхъ каждою отдѣльною личностью, желательно было бы примѣнить и къ государственному обложенію. Но въ государственной жизни такая сортировка гражданъ, по степени ихъ участія въ пользованіи услугами общежитія, затруднительна потому, что жизнь государственная настолько объемлетъ собою каждаго, что весьма трудно установить какое нибудь точное мѣрило для опредѣленія, кто и насколько пользуется услугами государственныхъ учрежденій. Внѣ государства культурное состояніе человѣка немыслимо, а потому и невозможно ни оцѣнить на деньги, ни вообще измѣрить какою либо единицею мѣры степень полезности большинства услугъ государства въ частности для каждаго гражданина. Только въ нѣкоторыхъ случаяхъ, гдѣ есть очевидное пользованіе со стороны даннаго лица какою либо спеціальною услугою государственнаго учрежденія, — и есть возможность брать отдѣльную плату (пошлину) за услугу, съ лицъ, ею пользующихся.

Итакъ нельзя отрицать, что въ жизни земства и общины существуетъ больше возможности опредѣлять размѣры пользованія услугами ихъ учрежденій. Такъ какъ это, главнымъ образомъ, услуги, относящіяся до общественнаго благоустройства и до мѣстныхъ удобствъ, то размѣры пользованія оными со стороны мѣстныхъ жителей больше поддаются исчисленію, чѣмъ пользованіе услугами политическаго рода. Такимъ образомъ, уже Роттекъ *) ставитъ обязанность давать средства для покрытія общинныхъ расходовъ—въ связь съ тѣмъ, сколько есть между этими расходами существенныхъ различій. Такъ: 1) расходы на мѣстное хозяйство собственно должны лежать, говоритъ онъ, исключительно

*) Rotteck, Staatslexicon, т. VI, 1862, статья Gemeinde.

на дѣйствительныхъ гражданахъ общины. Привлекать къ нимъ жителей — не членовъ общины, равно и лицъ постороннихъ было бы несправедливо и не имѣетъ юридическаго основанія. 2) Расходы, служащіе для удовлетворенія личнымъ интересамъ общинниковъ, расходы на благоустройство, благотворительность и т. п. должны ложиться на всѣхъ постоянныхъ жителей общины; такъ какъ интересамъ этимъ причастны не одни граждане общины, но и всѣ ея постоянные жители. Хотя они и не всѣ въ одинаковой мѣрѣ пользуются услугами, вызывающими эти расходы, но всѣ имѣютъ одинаковое право пользоваться ими. Тутъ, по мнѣнію Роттека, имѣетъ юридическое основаніе раскладка налога по головамъ или по семьямъ; также могутъ быть допущены и натуральныя повинности и налоги съ потребленія, въ формѣ акцизовъ съ ввозимыхъ въ общины предметовъ. Но передъ всѣми этими способами онъ отдаетъ однако предпочтеніе раскладкѣ по податнымъ капиталамъ подлежащихъ лицъ. Далѣе: 3) расходы, касающіеся не общины въ тѣсномъ смыслѣ, а всей ея территоріи, вытекающіе все-таки изъ идеи общиннаго союза, но больше касающіеся интересовъ мѣстностей, помѣстій и пр., находящихся въ чертѣ общинной территоріи, какъ дѣлаемые въ интересахъ всѣхъ землевладѣльцевъ общины, должны упадать на каждый изъ трехъ разрядовъ этихъ жителей (какъ мы ихъ различили выше) по цѣнности ихъ владѣній. 4) Расходы обязательные, возникающіе вслѣдствіе требованій государственныхъ, или возлагаемые государствомъ на общину, какъ на моральное лицо, или какъ на сумму гражданъ или поземельныхъ владѣній,—правильно было бы, по мнѣнію Роттека, раскладывать на мѣстныхъ жителей по нормамъ государственныхъ налоговъ.

Соотвѣтственно принятымъ имъ категоріямъ общинныхъ расходовъ по предметамъ и цѣлямъ, Роттекъ указываетъ и источники ихъ покрытія и лицъ, которыя должны здѣсь быть податными плательщиками. Но уже и онъ сознаетъ, что точное распредѣленіе податной обязанности по этимъ даннымъ невозможно и поэтому полагаетъ, что дѣло надо устроить иначе, а именно: примѣрно половину всѣхъ расходовъ раскладывать на мѣстныхъ гражданъ и жителей неграждан равномѣрно; а другую половину — на всѣхъ мѣстныхъ гражданъ, жителей и постороннихъ—по ихъ податнымъ капиталамъ. Хотя онъ предлагаетъ это правило для общины, но несомнѣнно, что готовъ бы былъ примѣнить его и къ земству, такъ какъ отношенія и здѣсь однородны съ тѣми, которыя представляются въ общинѣ.

И новѣйшіе писатели, признающіе принципъ налогоспособности, не стоятъ всѣ безусловно за распредѣленіе мѣстныхъ налоговъ исключительно по этому принципу. Допускаемыя здѣсь изъятія касаются преимущественно необходимости, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, взиманія пошлинъ, а также и особыхъ спеціализованныхъ податей. И точно, гдѣ выгода очевидна и измѣрима тамъ ничего нельзя сказать противъ взиманія пошлинъ или особыхъ взносовъ (таковы, напримѣръ, рыночные сборы, дорожные, училищные, больничные и др.) съ лицъ, которымъ

эта выгода достается. Но во всѣхъ прочихъ случаяхъ, гдѣ измѣреніе получаемыхъ выгодъ невозможно, слѣдуетъ обращаться къ настоящимъ налогамъ, и притомъ не обращая много вниманія на степень принадлежности лица къ данной мѣстности и значеніе его, какъ члена полноправнаго или неполноправнаго, чего требуютъ нѣкоторые писатели. Всякая личность есть безусловно податное лицо для той мѣстности, гдѣ она болѣе или менѣе постоянно живетъ, какъ и для той, гдѣ она чѣмъ либо владѣетъ.

Одно изъ наиболѣе часто встрѣчающихся возраженій противъ принципа раскладки по податной способности состоитъ въ томъ, что будто онъ даетъ много простора произволу; именно, что величину требуемой такимъ образомъ жертвы, равно какъ и платежную способность невозможно выразить численно. Но вѣдь точное исчисленіе, въ подобныхъ случаяхъ, какъ и во множествѣ другихъ, касающихся человѣка и общества, вообще трудно, а иногда и невозможно. Недостижимость численной точности здѣсь замѣняется средними величинами, выведенными съ осторожностью и знаніемъ дѣла. Технически одинаково трудно, какъ исчислять размѣръ повинностей по суммѣ доставляемыхъ выгодъ, такъ и исчислять ихъ по платежной способности. Математическая точность ни въ какомъ случаѣ недостижима. Во всякомъ случаѣ, трудность проведенія принципа во всей его чистотѣ не можетъ еще служить основаніемъ къ его отверженію. Да и самый произволъ, на который ссылаются возражатели, здѣсь ничуть не больше того, что во многихъ другихъ случаяхъ практической жизни. Принципы вообще идеалы, къ которымъ надо стараться приближаться, но полное ихъ осуществленіе—невозможное дѣло.

Изъ всего вышеизложеннаго можемъ вывести слѣдующія положенія: 1) земская и общинная податная обязанность проистекаетъ, подобно государственной таковой же, изъ той неизмѣримой массы выгодъ, которыя общежитіе доставляетъ всѣмъ своимъ участникамъ. А въ силу этого: 2) податной принципъ для мѣстныхъ налоговъ долженъ быть одинаковый съ принципомъ государственнаго обложенія, т. е. количество требуемыхъ отъ гражданъ платежей должно обусловливаться размѣрами податной способности, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ оцѣнкою получаемыхъ плательщиками услугъ. Отсюда слѣдуетъ что: 3) надо дѣлать въ общественномъ хозяйствѣ различіе между расходами и услугами, смотря по предметамъ и цѣлямъ, а именно: служатъ ли они интересамъ всѣхъ жителей данной мѣстности, или отдѣльныхъ частей ея, или только интересамъ нѣкоторыхъ ея членовъ; послѣдняго рода расходы, очевидно, должны оплачиваться тѣми самыми, ради кого они дѣлаются и оплачиваться, по возможности, въ размѣрѣ своей дѣйствительной стоимости *). Такъ что: 4) гдѣ есть

*) Напримѣръ, пользованіе водопроводомъ можетъ быть учтено по каждому дому и соотвѣтственно оплачиваться домовладѣльцами. Но прочее потребленіе воды для надобностей общества должно оплачиваться изъ общихъ налоговъ, такъ какъ тутъ уже невозможно разобрать, кому именно и въ какой мѣрѣ этотъ водопроводъ полезенъ.

возможность вести особый счетъ расходамъ на опредѣленныя цѣли, тамъ оказывающуюся сумму потребности слѣдуетъ раскладывать на всѣхъ участниковъ, соразмѣрно участію *). Далѣе: 5) гдѣ цѣль учрежденія общая, но въ отдѣльныхъ случаяхъ услуги его служатъ къ пользѣ отдѣльныхъ личностей, тамъ эти личности и должны оплачивать эти услуги, имъ въ отдѣльности оказываемыя, по соразмѣрности труда служащихъ или по другимъ признакамъ. Это будутъ уже мѣстные пошлинные сборы **). 6) Вопросъ о соразмѣреніи услуги съ возмездіемъ, за нее требуемымъ, приводится къ такому отвѣту, что общая цѣнность услугъ должна приближаться, по возможности, къ суммѣ собираемыхъ налоговъ. Требованіе это—общее, какъ для государственнаго, такъ и для мѣстнаго хозяйства. Но въ мѣстномъ самоуправленіи оно выполнимѣе, а слѣдовательно можно требовать, чтобъ оно примѣнялось строже. Наконецъ: 7) масштабъ платежной способности, очевидно, различенъ, смотря по мѣстности, ея зажиточности и пр.; а высота обложенія опредѣляется размѣрами потребностей и размѣрами другихъ существующихъ въ данномъ союзѣ доходовъ. Но какъ бы то ни было, по мѣрѣ развитія потребностей мѣстнаго хозяйства, налоги пріобрѣтаютъ въ немъ все больше и больше значенія, и вопросъ объ условіяхъ параллельнаго существованія двухъ родовъ налоговъ—государственныхъ и мѣстныхъ—все настойчивѣе требуетъ отвѣта. Правильный строй мѣстнаго обложенія и обусловливается удовлетворительнымъ отвѣтомъ на этотъ вопросъ.

II. Субъекты и объекты мѣстныхъ налоговъ.

За постановкою и разрѣшеніемъ вопроса о правѣ мѣстнаго самоуправленія взимать налоги и притомъ по тому же принципу, по какому взимаются налоги государственные, т. е. по принципу платежной способности,—возникаетъ вопросъ о пространствѣ этого права или о лицахъ и предметахъ, долженствующихъ подлежать мѣстнымъ налогамъ, т. е. о ихъ субъектахъ и объектахъ. Уже изъ того, что сейчасъ было сказано, понятіе о субъектахъ мѣстныхъ налоговъ опредѣляется довольно ясно. Но въ виду нѣкотораго несходства воззрѣній въ этомъ отношеніи слѣдуетъ разобрать этотъ вопросъ подробнѣе и тѣмъ болѣе, что рѣшеніемъ его рѣшается и вопросъ объ объектахъ мѣстныхъ налоговъ.

Изъ самаго различія въ степени и характерѣ пользованія услугами мѣстныхъ союзовъ и въ степени принадлежности къ нимъ можно заключить и о

*) Напр. расходъ на устройство и содержаніе дорогъ, соединяющихъ разныя помѣстья, долженъ лежать на тѣхъ землевладѣльцахъ, которые ими пользуются. Или наприм. содержаніе лѣсной стражи должно лежать на тѣхъ, кому лѣсъ принадлежитъ или кто имъ пользуется.

**) Наприм. утвержденіе какихъ либо актовъ, плановъ, выдача разрѣшеній на постройки и т. п.

нѣкоторой разницѣ въ субъектахъ мѣстныхъ налоговъ. Кто же естественный ихъ субъектъ? Всѣ-ли мѣстные жители должны быть земско-и общинно-податными субъектами, въ какихъ бы отношеніяхъ ни состояли они къ этимъ союзамъ, или не всѣ? И въ какой степени та или другая личность можетъ или должна быть такимъ субъектомъ? Говоря безотносительно таковымъ слѣдуетъ считать всякое лицо, какъ частное, такъ и юридическое, состоитъ-ли оно къ данному союзу въ отношеніяхъ имущественныхъ, или пользуется удобствами и услугами самоуправленія, все равно—лично-ли для себя только, или и для имущества, — и будетъ-ли получаемая имъ польза прямая или косвенная. Слѣдовательно земская и общинная податная обязанность есть обязанность, какъ владѣльцевъ собственности въ данной мѣстности, такъ и всѣхъ мѣстныхъ обывателей, хотя-бы и не связанныхъ съ мѣстностью владѣніемъ, промышленными предпріятіями и т. п. Такимъ образомъ понятіе о земскомъ и общинномъ податномъ субъектѣ расширяется далѣе предѣловъ, обыкновенно принимаемыхъ въ дѣйствующемъ правѣ, а нерѣдко и въ литературѣ. Впрочемъ въ этомъ широкомъ смыслѣ рѣшаетъ вопросъ о субъектахъ мѣстныхъ налоговъ уже Майеръ *). Онъ совершенно категорически выставилъ требованія: что каждый, кто состоитъ въ извѣстныхъ отношеніяхъ къ общинѣ, обязанъ принимать участіе въ платежѣ налоговъ;—что никто не долженъ пользоваться на чужой счетъ общественными учрежденіями; что данная община можетъ привлекать къ податной обязанности всякое лицо настолько и съ той стороны, насколько и съ какой оно принадлежитъ къ общинному союзу по владѣнію имуществомъ и по участію въ пользованіи общественными учрежденіями.

И дѣйствительно, если относительно государственныхъ податей признано непреложнымъ правиломъ, что каждый гражданинъ долженъ удѣлять извѣстную долю своего дохода на покрытіе потребностей государственнаго хозяйства, то какое же основаніе ставить другое правило по отношенію къ мѣстнымъ потребностямъ? Правда, всякій подданный есть гражданинъ государства, но не всякій житель земской или общинной территоріи есть членъ того земства или той общины. Но, кажется намъ, здѣсь надо держаться не одной фактической принадлежности лица или его имущества къ данному обществу и искать причину его податной обязанности не въ одной этой принадлежности, а также и въ томъ, что лицо пользуется извѣстною суммою услугъ отъ того общественнаго союза, къ которому оно прикосновенно. И вообще, наконецъ, здѣсь можно прослѣдить тѣже явленія, что и въ государствѣ. Вѣдь и иностранецъ бываетъ иногда обязанъ нести налоги внѣ своего отечества, если имѣетъ какое-либо владѣніе или предпріятіе на чужбинѣ или даже просто живетъ тамъ, болѣе или менѣе постоянно. Наоборотъ и собственный подданный можетъ оказаться

*) Mayer, üb. des Steuerwesen der Gemeinde und Bezirke; въ Zeitschr. f. d. ges. Staatswissenschaft, 1848.

неподлежащимъ налогу, если, не живя самъ въ отечествѣ и не владѣя въ немъ собственностью, онъ всю свою производительную и заработывающую дѣятельность перенесъ за границу. Такъ и въ отношеніяхъ земскихъ и общинныхъ: какое основаніе считать менѣе причастнымъ мѣстному союзу лицо, хотя и невладѣющее въ немъ недвижимостью, но постоянно живущее въ его предѣлахъ, пользующееся выгодами мѣстнаго благосостоянія, создаваемыми тѣмъ союзомъ, — лицо, нерѣдко сроднившееся съ своимъ мѣстомъ жительства, гораздо больше живущее его жизнью и несравненно горячѣе сочувствующее его интересамъ, чѣмъ лицо, хотя и владѣющее тамъ собственностью, но можетъ быть даже никогда и незаглядывавшее въ свои владѣнія? Между тѣмъ донынѣ еще, и въ законодательствѣ, и въ литературѣ пользуется большимъ кредитомъ то воззрѣніе, что истинный субъектъ мѣстныхъ налоговъ есть только владѣлецъ недвижимой собственности въ мѣстности. Правда, владѣльцы недвижимой собственности тѣснѣе связаны съ мѣстностью, чѣмъ невладѣльцы, уже самымъ фактомъ владѣнія; полезные результаты мѣстнаго самоуправленія отражаются, какъ говорятъ, прежде всего и съ особенною силою на недвижимой собственности; а вслѣдствіе этого и мѣстные интересы и нужды должны быть ближе сердцу собственниковъ, чѣмъ прочаго, болѣе или менѣе случайнаго населенія. Но изъ этого вовсе не слѣдуетъ, будто это случайное населеніе, неприкрѣпленное недвижимою собственностью къ мѣсту своего пребыванія, ничѣмъ не обязано мѣстному самоуправленію, нисколько не заинтересовано въ мѣстныхъ дѣлахъ, и будто не должно и участвовать въ удовлетвореніи мѣстныхъ нуждъ. Вѣдь если эти лица живутъ въ извѣстной мѣстности, то конечно потому, что имъ тутъ или выгоднѣе, или пріятнѣе. Безъ принужденія сдѣланный выборъ извѣстнаго мѣста жительства означаетъ, что лицо надѣется имѣть тамъ извѣстную сумму удобствъ экономическихъ, общественныхъ и пр. *). Но пользоваться даромъ тѣмъ, что создается силами и средствами другихъ и притомъ, можетъ быть, бѣднѣйшихъ, неблаговидно. Если бы законъ даже и не привлекалъ этихъ лицъ къ мѣстнымъ налогамъ, то собственное чувство должно бы подсказать имъ ихъ обязанность къ обществу. Но такъ какъ въ случаяхъ, касающихся кармана, рѣдко кто слушается этого внутренняго голоса, то и необходимо чтобы податная обязанность такихъ лицъ была прочно закрѣплена законодательствомъ.

Такому расширенному понятію субъекта мѣстныхъ налоговъ соотвѣтствуетъ и понятіе ихъ объекта. Какъ неправильно было бы разложить мѣстные расходы на всѣхъ жителей безразлично, поголовно или не разбирая, кто изъ нихъ долженъ нести больше тяжести, кто меньше;—точно также неправильно было бы сложить всѣ эти расходы исключительно или преимущественно на позе-

*) Только рабочій классъ менѣе свободенъ въ этомъ выборѣ; но и онъ выбираетъ насколько можетъ такія мѣста, гдѣ заработки больше, или больше имѣется учрежденій, ему полезныхъ или пріятныхъ.

мельную собственность или на податные капиталы, забывая о существованіи и другихъ объектовъ обложенія. Это значило бы превратить земство и общину изъ живаго союза живыхъ лицъ въ мертвую кучу движимой и недвижимой собственности и видѣть въ союзѣ, существующемъ для личныхъ и общихъ цѣлей, только сумму податныхъ капиталовъ.

Причину такихъ ошибочныхъ понятій надо искать отчасти въ самой практикѣ, и именно въ англійской, а практика—извѣстно—предшествуетъ теоріи;—отчасти въ отсутствіи правильной классификаціи мѣстныхъ расходовъ;—отчасти въ воззрѣніяхъ фритредеровъ. Основный законъ Англіи о мѣстныхъ податяхъ, служащій съ 1601 г., основаніемъ для всего законодательства о нихъ, имѣетъ тотъ смыслъ, что къ податямъ этимъ слѣдуетъ привлекать не только недвижимую, но и движимую собственность. Практика же стала привлекать только такъ-называемое вещественное имущество (real property), понимая подъ этимъ лишь недвижимую собственность *). Однако практика другихъ государствъ привлекаетъ къ этимъ налогамъ всѣхъ плательщиковъ государственныхъ прямыхъ налоговъ. Нѣкоторые изслѣдователи, съ Гнейстомъ во главѣ, тѣмъ не менѣе возвели эту ошибку англійской практики въ теоретическое начало, на коемъ и стали строить систему мѣстныхъ налоговъ.

Мнѣніе такого классическаго авторитета, какъ Гнейстъ, въ вопросахъ, касающихся области самоуправленія, заслуживаетъ особеннаго вниманія и разсмотрѣнія. Онъ неуклонно держится того воззрѣнія, что объектомъ мѣстнаго обложенія должна быть только недвижимая собственность. Указаніе это находимъ, какъ въ прежнихъ, такъ и въ новѣйшихъ его работахъ **). Основа его та, что результаты мѣстныхъ расходовъ отражаются паче всего въ увеличеніи цѣнности земель и строеній и что вмѣстѣ съ тѣмъ община, имѣя ограниченную задачу, не должна имѣть права на обложеніе податной способности своихъ субъектовъ во всемъ ея объемѣ, т. е. и за тѣ части ихъ собственности, которыя находятся въ другихъ общинахъ. Образованіе системы мѣстныхъ налоговъ изъ имущественныхъ (реальныхъ) и личныхъ, замѣчаетъ Гнейстъ, не имѣетъ твердости. Чтобъ получить прочную основу надо обратиться къ юридическимъ нормамъ и развивать систему мѣстныхъ налоговъ, примѣняясь прежде всего къ мелкимъ общинамъ. «Что годится для большинства общинъ и милліоновъ народа, то должно годиться и для всѣхъ прочихъ». «Но извѣстно, что въ мелкихъ общинахъ обложеніе по личной налогоспособности или по доходу ведетъ къ крайнимъ колебаніямъ въ поступленіи ихъ налоговъ и въ окладахъ отдѣльныхъ лицъ, смотря по тому существуютъ

*) Ср. Kries, Die Gemeindesteuern in England, въ Z. f. d. Statswissenschaft, 1855.

**) Gneist, Die Englische Grundsteuer, 1857. брош.—Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, 1869.—Selfgovernment; 3-е изд. стр. 905—908, 968—973. Preussische Kreisordnung. 1870. Zur Steuerreform in Preussen, 1878, брош. Die Preussische Finanzreform durch Regulirung der Gemeindesteuern. 1881.

тамъ или нѣтъ крупные плательщики, на которыхъ обрушивается главная часть платежей». Гнейстъ говоритъ даже, что общинамъ, облагающимъ личные доходы своихъ жителей нельзя предоставлять корпоративныхъ правъ. Далѣе, что «юристъ» (Rechtsverständige) никакъ не можетъ одобрить пестроты въ общинномъ обложеніи, что необходима однородность, и что въ этихъ видахъ «государству надо предоставить обложеніе лицъ, общинѣ обложеніе объектовъ». Юридическія основанія, на которыхъ Гнейстъ строитъ это положеніе, заключаются, по его мнѣнію: 1) въ консервативной природѣ податнаго права, общей ему съ правами поземельной собственности и семейственными; а консервативность эту онъ видитъ въ томъ, что и неравномѣрное обложеніе по объектамъ, когда къ нему приноровились уже экономическія отношенія, сносится спокойнѣе, чѣмъ какое-нибудь улучшенное новое; 2) въ томъ, что обложеніе по объектамъ есть юридически—плата за общественные расходы, дѣлаемые въ интересахъ поземельной собственности; 3) въ томъ, что необходимая самостоятельность обязанностей и задачъ общинъ можетъ находить свое выраженіе только въ особенной обязанности землевладѣнія нести общинные налоги. «Общинная податная обязанность, заключаетъ онъ, основывается не на интересѣ, а на категорическомъ императивѣ, что государство не можетъ существовать безъ общинныхъ союзовъ, а эти послѣдніе не могутъ существовать безъ реальнаго обложенія». «Общинная жизнь должна быть построена на твердомъ равномѣрномъ обложеніи недвижимостей, если община желаетъ выполнить свое значеніе, какъ союза сосѣдей (Nachbarverband) и необходимой основы государственнаго строя». «Нормальный общинный налогъ не можетъ быть иной, какъ налогъ съ недвижимой собственности, ибо община немыслима безъ прочной территоріи, безъ прочной связи съ мѣстнымъ поземельнымъ владѣніемъ».

Къ заключеніямъ этимъ Гнейстъ пришелъ путемъ слѣдующихъ соображеній: настаивая на необходимости юридической разработки вопросовъ о налогахъ, онъ указываетъ на недостаточность преобладающей въ настоящее время разработки ихъ съ экономической только стороны. Неудовлетворительность экономическаго воззрѣнія онъ видитъ въ томъ, что оно противупоставляетъ личность съ ея имущественными интересами непосредственно государству; тогда какъ государство слагается не изъ отдѣльныхъ личностей, ибо каждая личность прежде того принадлежитъ своимъ рожденіемъ, владѣніемъ или жительствомъ общинному союзу, въ которомъ и чрезъ который она входитъ въ составъ государства. А потому значитъ противорѣчить дѣйствительности, если въ развитіи вопроса о налогѣ идти отъ единичнаго хозяйства прямо къ государственному, забывая о существованіи между тѣмъ и другимъ союзовъ общинныхъ; а вѣдь эти союзы имѣютъ цѣлый рядъ самостоятельныхъ задачъ по отношенію къ государству и обществу. И при всемъ подчиненіи своемъ государству общины сохраняютъ свою самостоятельную личность и свое хозяйство, задачи коего выполнимы только при условіи твердой связи общины съ землею. Поэтому, заключаетъ Гнейстъ, выводъ, что человѣкъ долженъ

также участвовать въ общинныхъ налогахъ всѣмъ своимъ доходомъ, какъ онъ служитъ всѣмъ существомъ и имуществомъ своимъ государству,—отзывается излишнею поспѣшностью. А кромѣ того «притязанія общины на *весь* составъ доходовъ ея жителей такъ глубоко затрогиваютъ естественные источники государственнаго обложенія, что могутъ затруднить государство въ полученіи необходимыхъ ему средствъ. Особенную обязанность поземельной собственности нести мѣстные налоги Гнейстъ мотивируетъ также особенными выгодами, получаемыми ею отъ общественныхъ учрежденій, указывая, что если цѣны сельско-хозяйственныхъ имѣній утраиваются и учетверяются, то это происходитъ не столько отъ новыхъ затратъ оборотныхъ капиталовъ и пр., сколько отъ улучшенныхъ средствъ сообщеній, отъ облегченія сбыта и отъ прочихъ условій, способствующихъ сельско-хозяйственному труду и производству и составляющихъ главнымъ образомъ слѣдствіе тратъ, производимыхъ общиннымъ союзомъ. Отсюда и вытекаетъ основательность двойственнаго (т. е. государственнаго и мѣстнаго) обложенія недвижимой собственности. Вѣрность этого вывода, говоритъ Гнейстъ, подтверждается и эластичностью налогоспособности землевладѣнія, доходность и цѣнность котораго обладаютъ, какъ извѣстно, способностью быстро увеличиваться не взирая даже на удесятереніе лежащихъ на немъ повинностей. А еще болѣе важное основаніе къ такому обложенію Гнейстъ видитъ въ тѣхъ особенныхъ обязанностяхъ, которыя лежатъ на личности и имуществѣ собственниковъ въ государственномъ союзѣ по отношенію къ основнымъ учрежденіямъ (Grundeinrichtungen) государства. Учрежденія эти, на коихъ покоится все государственное зданіе, суть малые и большіе общинные союзы, внутри которыхъ и приходится государству выполнять свои задачи права, благосостоянія и просвѣщенія. Благодѣянія, получаемыя отдѣльными личностями отъ жизни въ государствѣ, являются въ этихъ союзахъ въ конкретномъ видѣ. Лежащія на государствѣ задачи вынуждаютъ его дать этой основной формѣ общественности, въ которой соединяются различные классы общества,—гарантіи болѣе прочныя, нежели тѣ, какія имѣетъ какое-нибудь промышленное общество. Общинный союзъ безъ прикрѣпленія (Haftung) къ землѣ также трудно себѣ представить, какъ государство безъ территоріи. А посему государство должно предоставить общинамъ поземельное обложеніе (Objectbesteuerung), какъ дающее выполненію ихъ задачъ необходимыя прочность и постоянство. Выводя общинную податную обязанность изъ принципа услуги и возмездія совсѣмъ упускаютъ изъ виду положеніе общины, какъ необходимаго члена государственнаго союза. Напротивъ общинное обложеніе недвижимой собственности вытекаетъ изъ существа общины; обязанность нести оное вытекаетъ изъ принадлежности къ общинному союзу, а принадлежность эта—необходимое основаніе всего общественнаго строя въ государствѣ.—Эта безусловная связь общины съ территоріей отнимаетъ у науки возможность свободно обсуждать организацію мѣстныхъ налоговъ: ни управленіе, ни законодательство не могутъ браться устраивать общинные налоги съ сво-

бодной точки зрѣнія цѣлесообразности; они должны имѣть въ виду только исторически выработавшуюся, неизмѣнную, юридическую природу общины. Государство не можетъ и не должно предоставлять свободному усмотрѣнію общинъ устраивать систему ихъ податей, но должно сохранить въ ихъ самоуправленіи ту связь съ землею, безъ которой союзъ перестаетъ быть общиной.—Въ этомъ-то выдающееся значеніе поземельной собственности въ общинѣ, принципіальная необходимость возложенія на нее общинныхъ обязанностей и высшихъ податей, взамѣнъ высшаго значенія и почета, принадлежащихъ землевладѣльцамъ, по самой природѣ землевладѣнія. Взносы, дѣлаемые изъ движимаго (личнаго — persönliche Habe) имущества никогда не могутъ породить сознанія принадлежности человѣка къ общинѣ (!). Наконецъ — «на поземельный доходъ нельзя смотрѣть, какъ на простой промысловой доходъ; нельзя требовать, чтобы поземельная собственность давала такой же доходъ, какъ движимая и нельзя говорить, что землевладѣльцы обѣднѣютъ вслѣдствіе того, что движимая собственность мало обложена».

Итакъ общинная жизнь представляется Гнейсту мыслимою только въ связи съ землею и при обложеніи этой земли высшими налогами, съ высшими при нихъ почетомъ, правами и обязанностями. Глубокое изученіе англійскаго государственнаго строя привело его къ идеалу самоуправленія, въ который онъ крѣпко вѣруетъ, подчиняя все положительное знаніе той исторической и юридической конструкціи, какая подходитъ къ этому идеалу. Не всѣ однако сочувствуютъ этому идеалу и нельзя не признать въ немъ нѣкоторой шаткости. Дѣйствительно, увлеченіе своимъ идеаломъ заставило Гнейста забыть о нѣкоторомъ противорѣчіи этого идеала его же воззрѣнію на самоуправленіе. Если это послѣднее есть ничто иное, какъ передача мѣстнымъ органамъ нѣкоторыхъ функцій внутренняго государственнаго управленія, то услуги самоуправленія могутъ быть только общаго характера, а не на пользу только нѣкоторыхъ классовъ населенія, тѣмъ менѣе однихъ землевладѣльцевъ, какъ вытекаетъ изъ положенія Гнейста, что объектомъ мѣстнаго обложенія должна быть только недвижимая собственность. Если же услуги (пусть и не всѣ) мѣстнаго самоуправленія имѣютъ общее, а не частное значеніе; то и оплачиваться онѣ должны съ обща, всею податною силою лицъ и имуществъ, коимъ онѣ полезны, а не отдѣльными только классами лицъ. Такъ, напримѣръ, нельзя полагать, что попеченіе о бѣдныхъ, о школахъ, всякаго рода полицейскія услуги имѣютъ будто полезное значеніе только для недвижимой собственности. Но въ нѣкоторыхъ требованіяхъ Гнейстъ конечно правъ. Совершенно справедливо его требованіе, чтобы система мѣстныхъ налоговъ была однородна и установлена закономъ, чтобы не было множества пестрыхъ системъ обложенія, подверженныхъ всѣмъ неудобствамъ преобладающаго вліянія большинства въ мѣстныхъ сельскихъ, городскихъ и уѣздныхъ собраніяхъ. Необходимы твердыя юридическія нормы; но онѣ не должны вырождаться въ исключительное господство налога на недвижимую собственность. Въ немъ Гнейстъ видитъ эту норму потому, какъ

онъ объясняетъ, что онъ соотвѣтствуетъ установившемуся обычаю, ясно раздѣляетъ область вѣдѣнія государства и общины, возбуждаетъ духъ живой общинной жизни. Но нельзя не замѣтить, что доводы эти довольно спорны. Обычай, если даже допустить его всеобщность, нельзя считать необходимымъ и неизбѣжнымъ руководителемъ, тѣмъ болѣе, что сложился онъ при совсѣмъ иныхъ экономическихъ условіяхъ. Далѣе, область вѣдѣнія государства отдѣляется отъ области вѣдѣнія общины и другими признаками, помимо строя мѣстныхъ налоговъ; точно также и духъ дѣятельной общинной жизни можетъ возбуждаться и оживлять общественную дѣятельность независимо отъ системы обложенія. И наконецъ, какъ мы уже сказали выше, естественное чувство справедливости не можетъ удовлетвориться возложеніемъ всѣхъ мѣстныхъ расходовъ на однихъ владѣльцевъ недвижимости. Нельзя согласиться съ Гнейстомъ и въ признаніи за ними особенной податной силы въ той степени, какъ онъ это находитъ. Доводы, которыми онъ доказываетъ справедливость двойственнаго ихъ обложенія, примыкаютъ, хотя онъ и не высказывается ясно, къ тому понятію о поземельной рентѣ, что она есть какъ бы даръ неба или случайныхъ обстоятельствъ и можетъ быть взята у землевладѣльца даже полностію, нисколько не нарушая требованій справедливости. Безъ этой предварительной посылки трудно представить себѣ столь сильную растяжимость налогоспособности поземельнаго дохода, какъ ее принимаетъ Гнейстъ. Постоянный ростъ цѣнности и доходности земель зависитъ отъ увеличенія спроса на землю и ея продукты, съ увеличеніемъ населенія; но если не допускать при этомъ ренты въ ея чистомъ видѣ, то усиленный налогъ можетъ лечь новою тяжестью на цѣны земледѣльческихъ продуктовъ, конечно, не къ пользѣ бѣдныхъ классовъ населенія.

Такимъ образомъ формула Гнейста, отдающая налоги съ недвижимости—мѣстному самоуправленію, а прочіе налоги—государству, можетъ нравиться въ смыслѣ отвлеченнаго разграниченія финансовыхъ средствъ мѣстности и государства; но практически она несправедлива, какъ ведущая къ неравномѣрному обремененію однихъ субъектовъ передъ другими и доставляющая пользованіе услугами мѣстнаго хозяйства однимъ жителямъ насчетъ другихъ,—наконецъ, какъ искусственно поднимающая цѣны земледѣльческихъ продуктовъ. Итакъ нельзя не согласиться съ Шмоллеромъ *), что теорія общинныхъ податей Гнейста есть не иное что, какъ запоздалое дитя фритредерской школы и чрезмѣрнаго поклоненія англійскимъ учрежденіямъ. Школа эта рѣшительно стоитъ на томъ убѣжденіи, что будто одни только владѣльцы недвижимости пользуются услугами мѣстнаго самоуправленія,—почему и должны сполна нести на себѣ мѣстные расходы **). Мысль о преимущественной пользѣ дѣятельности само-

*) Jahrbuch f. Gesetzgebung, Verwaltung u. Volkswirthschaft im Deutschen Reich. 1881, стр. 870.

**) См. особенно заявленія Braun'a и Faucher на съѣздахъ нѣм. экономистовъ 1867 и сл. годовъ;—въ Vierteljahrsschrift f. Volkswirthschaft u. Culturgeschichte.

управленія интересамъ землевладѣнія, заимствованная представителями этой школы у Гнейста,—имѣетъ свое разумное основаніе, но не слѣдуетъ доводить ее до крайности, какъ это сдѣлано фритредерами и въ послѣднее время вновь, съ усиленнымъ рвеніемъ, Гнейстомъ. Нельзя же изъ любви къ лелѣемой теоремѣ упорно закрывать глаза на факты, ясно доказывающіе, что дѣятельность самоуправленія имѣетъ несомнѣнно и въ сильной степени полезные результаты для *всѣхъ* мѣстныхъ жителей, а не для однихъ владѣльцевъ недвижимой собственности! Бываетъ правда, что вслѣдствіе дурнаго управленія, услуги не стоятъ той суммы, какая выплачивается въ видѣ налоговъ; но это не можетъ ослабить силы принципа.

Наконецъ, неправильность классификаціи мѣстныхъ расходовъ оказала тоже свое вліяніе на точность понятія о субъектахъ мѣстныхъ налоговъ. Въ нѣкоторыхъ классификаціяхъ, напримѣръ, расходы на строеніе церквей и училищныхъ домовъ относятся къ предметамъ расходовъ территоріи, какъ будто землѣ, а не людямъ, или какъ будто однимъ землевладѣльцамъ, а не всему населенію нужны церкви и школы. Или—освѣщеніе и мощеніе улицъ возлагается на домовладѣльцевъ, какъ будто фонари и мостовыя только имъ однимъ и нужны. Нерѣдко и нѣкоторыя государственныя повинности (постой, подводы для войскъ и пр.) считаются тоже дѣломъ недвижимой собственности, какъ будто это не общія повинности гражданъ и т. д. Болѣе правильная классификація потребностей и расходовъ,—по значенію ихъ для всѣхъ мѣстныхъ жителей и юридическихъ лицъ или для нѣкоторыхъ только, тотчасъ указала бы кто и въ какой степени долженъ быть субъектомъ мѣстныхъ налоговъ,—долженъ-ли онъ нести лишь нѣкоторые спеціальные или случайные сборы, или быть податнымъ субъектомъ въ полной мѣрѣ.

Эта разность въ податной обязанности субъектовъ можетъ строиться на основаніи, какъ разности въ полезности для нихъ разныхъ услугъ общественнаго хозяйства, такъ и на основаніи бо́льшей или меньшей принадлежности данныхъ лицъ къ составу даннаго союза. Но разность въ пользованіи услугами, какъ мы уже видѣли, есть признакъ, недовольно вѣрный и не вездѣ ясный, притомъ нерѣдко расходящійся съ податною способностью, тогда какъ эта послѣдняя есть признакъ положительный, при всякихъ обстоятельствахъ годный для оплаты услугъ общаго характера. Услуги же спеціальнаго характера оплачиваются, какъ извѣстно, пошлинами. Съ другой стороны податная обязанность въ общественномъ союзѣ не можетъ быть для всѣхъ одинакова: кто принадлежитъ къ нему только имуществомъ и промысломъ, тотъ очевидно имѣетъ болѣе ограниченную податную обязанность, нежели тотъ, кто принадлежитъ къ нему и личностью своею, состоя, такимъ образомъ, участникомъ и тѣхъ выгодъ, которыя доставляются его личности общественными учрежденіями *).

*) Ср. Dietzel, Die Besteuerung der Actiengesellschaften, 1858; 119.

Итакъ, если въ государствѣ всѣ правоспособные граждане eo ipso суть податные плательщики, то въ земствѣ и общинѣ, представляющихъ какъ бы рядъ отдѣльныхъ клѣтокъ въ предѣлахъ государственнаго организма, несомнѣнно обособляются такія группы лицъ, которыя нельзя поставить, въ отношеніи податной обязанности, совершенно на одну и туже доску съ другими группами. Но, за этимъ различіемъ, собственно изъятія отъ налоговъ въ мѣстномъ быту, какъ и въ государственномъ, могутъ быть терпимы конечно только въ видѣ исключеній, оправдываемыхъ только какими-нибудь особенными соображеніями или уваженіями.

Кромѣ общаго вопроса о субъектахъ мѣстныхъ налоговъ вообще, представляется, такимъ образомъ, еще нѣсколько вопросовъ, способныхъ возбуждать сомнѣнія и потому требующихъ отдѣльнаго разсмотрѣнія. Важнѣйшіе изъ этихъ вопросовъ слѣдующіе:

1) Слѣдуетъ-ли дѣйствительно различать въ податномъ отношеніи категоріи плательщиковъ по степени ихъ дѣйствительной принадлежности къ данному союзу и соотвѣтственному различію ихъ правъ въ немъ?

2) Давать-ли, какъ это допускается иногда практикой, изъятія отъ мѣстныхъ налоговъ, нѣкоторымъ изъ служащихъ, должностныхъ и т. п. лицъ?

3) Какъ относиться къ лицамъ, неживущимъ въ данной мѣстности, но состоящимъ къ ней въ податномъ отношеніи по владѣнію недвижимою собственностью?

4) Какъ относиться къ временно пребывающимъ въ предѣлахъ даннаго союза членамъ другихъ земствъ и общинъ?

5) Слѣдуетъ-ли привлекать къ обложенію, сверхъ лицъ физическихъ, также и лица юридическія, въ томъ числѣ и другія земства, общины и наконецъ фискъ?

На первый вопросъ: слѣдуетъ-ли обращать вниманіе на степень принадлежности разныхъ лицъ къ данному союзу, мы дадимъ, какъ уже изъ всего вышеизложеннаго слѣдуетъ, отвѣтъ положительный. Вообще субъекты мѣстныхъ налоговъ можно раздѣлить на три рода: 1) Лица, получающія свои средства отъ предпріятій и имуществъ, находящихся внѣ территоріи, служащей имъ мѣстомъ жительства; ихъ отношенія къ мѣсту жительства только *личныя*. 2) Лица, непринадлежащія лично къ данному союзу, равно и промышленныя общества, имѣющія къ нему отношенія только по имуществамъ или предпріятіямъ своимъ, т. е. состоящія къ данному союзу только въ *реальныхъ* отношеніяхъ. 3) Лица, состоящія одновременно въ отношеніяхъ того и другаго рода, т. е. *личныхъ* и *реальныхъ*, будучи мѣстными гражданами и тутъ же владѣя имуществомъ или промысломъ и пр. Очевидно, что податная обязанность субъектовъ перваго и втораго рода—одиночная, т. е. личная или имущественная, смотря по обстоятельствамъ. Податная же обязанность субъектовъ третьяго рода — двойная: личная и реальная. Слѣдовательно — одни могутъ подлежать только налогамъ, имѣющимъ дѣло съ личностью (налоги: личный, подоходный);

другіе—только налогамъ, обращаемымъ къ имуществу (налоги съ разныхъ видовъ собственности, капиталовъ, промысловъ); третьи наконецъ должны нести на себѣ налоги того и другаго рода. Эти подраздѣленія плательщиковъ совершенно соотвѣтствуютъ понятію о полномъ и неполномъ субъектѣ налога. Не дѣлать этого различія было бы очевидно нарушеніемъ справедливости.

По вопросу относительно изъятій для служащихъ лицъ, замѣтимъ, что принципіальнаго освобожденія субъекта отъ налога быть не должно. Но есть особенные, исключительные случаи, гдѣ это освобожденіе имѣетъ юридическое или экономическое основаніе. Такъ, напримѣръ, лица, завѣдомо бѣдныя, у которыхъ ничего нѣтъ, изъемлются въ силу самого факта бѣдности. Но есть случаи, болѣе частные, допускаемые въ нѣкоторыхъ законодательствахъ. Таковы: изъятія отъ налоговъ доходовъ духовенства, жалованья и пенсій служащихъ лицъ, изъятія по занимаемымъ въ общественной службѣ должностямъ и пр. т. п. *). Если можно чѣмъ оправдать подобныя изъятія, то именно только незначительностью содержанія, получаемаго огромнымъ большинствомъ служебнаго персонала, а также — безмездностью службы по выборнымъ общественнымъ должностямъ. Но это однакоже не упраздняетъ принципа, а скорѣе указываетъ на необходимость увеличить жалованье тамъ, гдѣ оно мало и вовсе отказаться отъ требованія безмездной службы обществу. Исполненіе податной обязанности, для всѣхъ общей, можетъ, между прочимъ, служить членамъ служебнаго персонала постояннымъ напоминаніемъ, что они—не люди не отъ міра сего, созданные будто спеціально для управленія другими, податными, — что они такіе же граждане и такія же податныя лица, какъ и тѣ, надъ коими они поставлены. Для мелкихъ содержаній, наконецъ, нельзя не дѣлать изъятій; но это изъятія, вызываемыя фактическою необходимостью; изъятій же отъ податной обязанности служащихъ лицъ потому лишь, что они состоятъ на государственной или общественной службѣ, быть не должно.— Указываютъ иногда, что выборъ мѣста жительства невсегда зависитъ отъ воли служащаго лица, а потому несправедливо будто бы подвергать его мѣстнымъ налогамъ противъ его доброй воли; но вѣдь податная обязанность есть общая обязанность, гдѣ бы лицо ни жило. Притомъ же и относительно другихъ лицъ нельзя утверждать, будто выборъ мѣста жительства ихъ всегда произволенъ.

---

*) Такъ напримѣръ въ Австріи, въ общинахъ Галиціи изъемлются отъ общинныхъ налоговъ доходы приходскихъ священниковъ, жалованье, пенсіи и др. служебныя полученія разныхъ служащихъ лицъ, какъ въ государственной, такъ и въ общественной службѣ, равно пенсіи ихъ вдовъ и сиротъ. Въ Пруссіи служащія лица привлекаются къ общиннымъ налогамъ только за половину своего содержанія; а полною свободою отъ общинныхъ налоговъ пользуются тамъ школьные учители, духовенство и военные, состоящіе на службѣ, а также пенсіи чиновъ военнаго и гражданскаго вѣдомствъ и вдовъ и сиротъ всѣхъ этихъ лицъ. Военные сверхъ того не подлежатъ налогамъ и съ своего частнаго имущества. Во Франціи и Англіи подобныхъ изъятій нѣтъ. См. Bilinski, стр. 137.

Больше вниманія заслуживаетъ указаніе на то, что служебные доходы суть доходы нефундированные и вмѣстѣ съ тѣмъ въ точности извѣстные и потому больше подверженные всей силѣ обложенія. Отношеніе ихъ къ налогамъ тоже, что и прочихъ нефундированныхъ доходовъ и вполнѣ справедливо, если налогъ примѣняется къ нимъ снисходительнѣе, чѣмъ къ фундированнымъ доходамъ; но требовать для нихъ полной свободы отъ налоговъ неосновательно. Практика и представляетъ примѣры подобной снисходительности *).

Относительно обложенія жалованья лицъ, служащихъ по вѣдомству самыхъ учрежденій мѣстныхъ, приводится иногда тотъ же доводъ, что и относительно государственнаго налога на жалованье казенныхъ чиновниковъ: что будто бы нелѣпо платить жалованье и въ тоже время часть его отбирать назадъ;—что все равно было бы прямо назначать жалованье въ соотвѣтственно меньшемъ размѣрѣ. Это, пожалуй, и ничего, но практически неудобно на случай повышенія налога, а въ принципѣ неудобно тѣмъ, что служащее лицо въ такомъ случаѣ легко можетъ забыть, почему оно получаетъ меньше жалованья и утратить сознаніе своей податной связи съ обществомъ.

Что же касается до обязанности служащихъ лицъ платить налоги, то, повторимъ, она не можетъ подлежать сомнѣнію потому уже, что лица эти такіе же граждане, какъ и прочіе, и пользуются, наравнѣ съ прочими, всѣми удобствами и услугами, доставляемыми дѣятельностью общественныхъ учрежденій. Податная способность лица службою конечно не уменьшается, а напротивъ увеличивается. Не должны быть изъяты отъ мѣстныхъ налоговъ и военнослужащіе, кромѣ конечно нижнихъ чиновъ (для коихъ служба—не прибыльное занятіе, а повинность); ибо, кромѣ того, что они пользуются мѣстными удобствами, надо имѣть въ виду, что квартированіе войскъ несомнѣнно увеличиваетъ (особенно въ городахъ) расходы мѣстнаго управленія по части благоустройства и пр. Правда, что квартированіемъ войскъ увеличиваются и заработки мѣстныхъ жителей, увеличивается ихъ налогоспособность; но это обстоятельство нельзя приводить въ доказательство права военнослужащихъ не подвергаться налогамъ. Въ современныхъ понятіяхъ предпочтеніе, отдаваемое, и особенно въ податномъ дѣлѣ, однимъ личностямъ или классамъ передъ другими, представляется особенно тяжкимъ и несправедливымъ.

Наконецъ въ отношеніи всѣхъ вообще служащихъ лицъ, а военныхъ въ особенности, въ виду особенной умѣренности ихъ жалованья, приводится иногда доводъ, что содержаніе имъ дается по извѣстнымъ штатамъ, тогда какъ высота обложенія различна по мѣстностямъ, такъ что съ жалованья одной и той же величины съ однихъ берется больше, съ другихъ меньше. Но вѣдь и вообще стоимость проживанія въ различныхъ мѣстностяхъ различна; однако правительство рѣдко обращаетъ на это вниманіе и большею частію заставляетъ

*) Напримѣръ, въ Саксонскихъ городахъ нефундированные доходы подвергаются подоходному налогу лишь въ размѣрѣ $^4/_5$ своей величины.

служить за одинѣ и тѣ же деньги, какъ тамъ, гдѣ жизнь дорога, такъ и тамъ, гдѣ она дешева. Наконецъ, если бы было найдено, что налоги отзываются неравномѣрно на средствахъ къ жизни служебнаго персонала, то это должно быть только поводомъ къ прибавкѣ жалованья, а вовсе не къ освобожденію отъ общей государственной и общественной обязанности платить налоги. Но, само собою разумѣется, что, параллельно съ распространеніемъ налоговъ на различные классы лицъ, должны распространяться на нихъ и права участія въ общественныхъ дѣлахъ. Въ современномъ обществѣ немыслимо возлагать обязанности, не давая за оныя соотвѣтствующихъ правъ *).

По вопросу о томъ, какъ слѣдуетъ поступать съ лицами, неживущими въ данной мѣстности, но по владѣнію собственностью состоящими къ той мѣстности въ податномъ отношеніи, сомнѣніе заключается не въ существованіи этой обязанности, а въ томъ, какъ разложить ихъ податную обязанность между мѣстомъ жительства и мѣстомъ владѣнія? Естественнѣе всего конечно, что слѣдуетъ требовать налога въ каждой мѣстности лишь съ того, чѣмъ лицо въ той мѣстности владѣетъ. Облагать же за весь доходъ въ каждой мѣстности значило бы облагать лицо вдвойнѣ. Гдѣ нѣтъ личныхъ мѣстныхъ податей (какъ въ Англіи, во Франціи), а есть только имущественныя, тамъ вопросъ этотъ не представляетъ ничего затруднительнаго **): облагается доходъ отъ собственности по мѣсту ея нахожденія, не обращая вниманія на мѣсто жительства владѣльца. Сомнѣнія могутъ возникать лишь тамъ, гдѣ существуетъ дѣйствительно — личное обложеніе или мѣстная подоходная подать. Если каждый мѣстный союзъ, котораго участникомъ состоитъ лицо, будетъ привлекать его личность къ налогу по всей суммѣ его дохода; то обложеніе можетъ оказаться черезъ чуръ тяжкимъ и будетъ во всякомъ случаѣ привлеченіемъ къ налогу неполнаго субъекта какъ бы полнаго, что нельзя считать справедливымъ. Личное обложеніе можно осуществлять только тамъ, гдѣ можно выслѣдить личность; но гдѣ ея нѣтъ, гдѣ есть только принадлежащее ей имущество, тамъ и обложеніе можетъ быть только реальное. Впрочемъ подоходная подать можетъ быть взимаема и сполна тою общиною, гдѣ находится имущество, если ея нѣтъ въ общинѣ мѣстопребыванія ***). Такое разграниченіе правъ мѣстныхъ союзовъ на налоги логи-

*) Ср. Mayer (въ Zeitschr. f. d. Staatswiss. 1848), Held, Einkommensteuer, 1872; Meier, Nasse—въ Zehn Gutachten üb. die Communalsteuerfrage; Brasch, Die Gemeinde u. ihr Finanzwesen in Frankreich, 1874; также Kries, статья о Mahl-u. Schlachtsteuer въ Rau, Archiv für Polit. Oekonomie, 1849, Bd. VIII.

**) Такъ въ Англіи вовсе нѣтъ такого налога, который могъ бы въ этомъ случаѣ дать поводъ къ спорамъ или сомнѣніямъ. Во Франціи хотя и есть налогъ, носящій названіе личнаго, съ котораго тоже идутъ накладные сантимы въ мѣстные бюджеты, но онъ наибольшею долею опирается на реальный объектъ—квартирную плату.

***) Такъ въ Австріи, живетъ лицо или не живетъ въ общинѣ, оно платитъ общинные налоги сполна, какъ и постоянные, полные члены общины. Но тамъ, при существующей системѣ мѣстныхъ налоговъ въ формѣ накладныхъ сборовъ съ государственныхъ налоговъ,—это ничего; потому что платится только нѣкоторый процентъ въ дополненіе

чески необходимо для точнаго опредѣленія субъектовъ мѣстнаго обложенія. Если владѣлецъ недвижимой собственности не обитаетъ въ мѣстѣ ея нахожденія; то само собою разумѣется, что онъ не пользуется лично выгодами, проистекающими отъ мѣропріятій мѣстнаго самоуправленія. Пользы эти отражаются на его собственности, которая слѣдовательно и должна нести налогъ въ размѣрѣ, соотвѣтствующемъ ея доходности. Если владѣнія лица разбросаны по территоріямъ нѣсколькихъ союзовъ; то оно является для всѣхъ нихъ, кромѣ того, въ которомъ живетъ, неполнымъ субъектомъ налога. Личная податная обязанность превращается, такимъ образомъ, въ реальную, связанную лишь съ тою долею собственности, которая тутъ имѣется. Реальное же обложеніе не обращаетъ вниманія на мѣстопребываніе владѣльца, имѣя дѣло съ предметомъ, имуществомъ, а не съ лицомъ. Правда, говорятъ, что налоги платитъ лицо, что предметъ самъ по себѣ не можетъ платить налога *); но это не опровергаетъ того факта, что собственность можетъ приносить доходъ помимо всякаго участія ея владѣльца въ его образованіи, такъ что здѣсь владѣлецъ является лишь посредникомъ въ уплатѣ налоговъ.

Четвертый изъ поставленныхъ нами вопросовъ касается отношеній къ налогу лицъ, совершенно посторонникъ даннымъ мѣстнымъ союзамъ, но временно въ нихъ пребывающихъ. Слѣдуетъ ли ихъ облагать и, если слѣдуетъ, то какимъ образомъ? При кратковременномъ пребываніи въ данной мѣстности лица эти конечно не могутъ быть привлекаемы къ какимъ либо постояннымъ налогамъ, кромѣ налоговъ съ потребленія, гдѣ таковые существуютъ, и пошлинъ за пользованіе услугами нѣкоторыхъ общественныхъ учрежденій. Но, въ случаѣ пребыванія болѣе продолжительнаго, есть основаніе облагать и этихъ лицъ прямыми налогами, если у нихъ найдутся соотвѣтствующіе признаки податной способности. Ибо тогда онѣ становятся уже, въ нѣкоторой степени постоянными участниками въ пользованіи удобствами, создаваемыми дѣятельностью мѣстныхъ учрежденій, заинтересованными въ успѣхахъ этой дѣятельности. Противъ обложенія такихъ лицъ можно однако замѣтить, что лица эти, по всей вѣроятности, платятъ уже налоги по мѣсту своего кореннаго жительства или своей приписки; что поэтому неосновательно обременять ихъ еще налогами въ другомъ, непостоянномъ мѣстопребываніи. Тѣмъ болѣе, что лицо, пріѣзжая въ это мѣсто, своими обычными, ежедневными расходами уже приноситъ порядочную лепту на алтарь

къ государственному окладу. Но въ случаѣ введенія самостоятельныхъ мѣстныхъ подоходныхъ податей тотчасъ бы явилась опасность (полагаетъ Билинскій, стр. 147) двойственнаго обложенія лица.

Различеніе мѣста жительства и мѣста владѣнія существовало уже въ старомъ прусскомъ законѣ, пріурочивавшемъ общинную подоходную подать безусловно къ мѣсту жительства лица. По проекту 1877 г. лицо облагается въ общинѣ своего жительства только за доходы, именно въ ней пріобрѣтаемые.

*) Наприм. Hoffmann, Lehre von den Steuern, 1840.

мѣстнаго благосостоянія *). Но абсолютно говоря, поводы къ обложенію, конечно, есть, и самые законные: во-первыхъ—поводъ финансовый,—что пребываніе сторонніхъ лицъ въ извѣстной мѣстности (разумѣется, въ значительномъ количествѣ), причиняетъ мѣстному хозяйству лишніе расходы, напр. по части благоустройства и пр. Во-вторыхъ—поводъ принципіальный тотъ, что лица эти нетолько пользуются, наравнѣ съ мѣстными жителями, всею обстановкою тамошней жизни, но—что уже самое пребываніе ихъ внѣ своего постояннаго мѣста жительства, (особенно напр. въ большихъ городахъ) указываетъ на существованіе у нихъ значительной податной способности. Наконецъ — въ пользу такого обложенія приводятъ еще и соціальную причину: именно, что, въ промышленныхъ странахъ часть этого странствующаго, переходнаго населенія, состоитъ изъ рабочаго класса, представляющаго собою, при скопленіи въ одномъ мѣстѣ, элементъ опасный, скопленію котораго не мѣшаетъ противодѣйствовать; а съ другой стороны, населеніе это своимъ спросомъ на жизненныя потребности, дѣлаетъ дороже жизнь для кореннаго населенія. Въ такомъ же родѣ можно разсуждать и о прибывающихъ въ какую либо мѣстность иностранцахъ.

Во всѣхъ этихъ случаяхъ состояніе лица и его доходы мѣстному управленію неизвѣстны, и привлечь его прямымъ образомъ къ платежу оно можетъ, только налогомъ личнымъ произвольнаго размѣра, да заставляя оплачивать всѣ тѣ особенныя услуги, которыя могутъ этому лицу понадобиться.

Приходимъ, такимъ образомъ, къ заключенію, что всѣ физическія лица должны подлежать мѣстнымъ налогамъ, коль скоро онѣ пользуются такъ или иначе, услугами мѣстнаго управленія. Больше впрочемъ все это имѣетъ значенія для общины, нежели для земства; такъ какъ услуги земскихъ учрежденій для лицъ постороннихъ имѣютъ гораздо болѣе отдаленное значеніе и удобнѣе могутъ ими оплачиваться въ видѣ пошлинъ (какъ напр.—за проѣздъ по земскимъ дорогамъ или мостамъ), нежели собственно налогами.

Будучи такимъ образомъ всѣ субъектами налога, эти физическія лица оказываются таковыми въ различной степени: постоянные мѣстные жители могутъ подлежать налогу личному, а имѣющіе собственность, сверхъ того, налогу имущественному; члены мѣстнаго союза, неживущіе на его территоріи, — только налогу имущественному; члены другихъ союзовъ, временно здѣсь пребывающіе—налогу личному или промысловому и пр., смотря по обстоятельствамъ.

Нѣтъ нужды, если временное пребываніе лица находится не въ одной мѣстности, а и въ нѣсколькихъ (какъ напримѣръ пребываніе какого нибудь промы-

*) Это въ особенности можно сказать о разныхъ мѣстахъ съ цѣлительными источниками. Въ большинствѣ этихъ мѣстъ, въ Западной Европѣ, посѣтитель въ случаѣ пребыванія, напр. свыше недѣли, обязанъ уплатить иногда довольно крупную сумму за право питья водъ, за музыку, за право чтенія газетъ и пр., хотя бы ничѣмъ этимъ и не пользовался. Между тѣмъ, вѣдь все благосостояніе мѣстныхъ жителей зиждется на карманѣ посѣтителей и наживаясь отъ нихъ на всемъ, не слѣдовало бы, покрайней мѣрѣ, отпугивать ихъ еще и прямыми сборами, да еще за предметы, которыми они, можетъ быть и не желаютъ пользоваться.

шленника или комиссіонера, ѣздящаго съ мѣста на мѣсто, или лица, проводящаго, для своего здоровья, часть года въ одной мѣстности, часть въ другой, часть въ третьей и т. д.). Во всѣхъ этихъ мѣстностяхъ лицо и должно подлежать налогу. Разумѣется, для избѣжанія недоразумѣній, долженъ быть установленъ срокъ, съ котораго временное пребываніе въ мѣстности должно считаться уже жительствомъ, подлежащимъ налогу *). Срокъ этотъ не долженъ быть продолжителенъ: ибо напр. при 6-ти или 3-хъ мѣсячномъ срокѣ безданнаго пребыванія лицо можетъ устроить себѣ 2—4 мѣстопребыванія и, переѣзжая съ мѣста на мѣсто, вовсе не платить нигдѣ налога.

Наконецъ, пятый нашъ вопросъ: о привлеченіи къ мѣстнымъ налогамъ лицъ юридическихъ и казны принадлежитъ къ числу вопросовъ, возбуждающихъ весьма немалыя сомнѣнія.

Юридическія лица, т. е. корпораціи, общества и т. п. учрежденія, имѣющія права юридическихъ лицъ, не могутъ называться въ строгомъ смыслѣ членами мѣстныхъ союзовъ; но по владѣнію собственностью или промышленными предпріятіями онѣ оказываются несомнѣнно участниками въ пользованіи выгодами, присущими извѣстному мѣстопребыванію. Это и дастъ поводъ къ обложенію ихъ мѣстными налогами. Такъ представляется дѣло это на первый взглядъ. Въ практикѣ однако вопросъ этотъ оказывается доселѣ неокончательно рѣшеннымъ, какъ замѣчаетъ Гнейстъ; а Блунтскій заявляетъ, что вопросъ о характерѣ обложенія юридическихъ лицъ и объ отношеніи его къ обложенію лицъ физическихъ все еще остается открытымъ. Впрочемъ первый опытъ обстоятельнаго рѣшенія этого вопроса сдѣланъ былъ уже Дитцелемъ **), однако съ предвзятою цѣлью—устранить слишкомъ широкое примѣненіе этого обложенія къ акціонернымъ обществамъ. Въ основаніе своихъ выводовъ Дитцель кладетъ различіе между лицами, лично принадлежащими къ общинѣ и непринадлежащими лично. Юридическія лица, будучи лицами этого послѣдняго рода, могутъ, заключаетъ Дитцель, подпадать налогамъ только вслѣдствіе тѣхъ отношеній къ мѣстнымъ союзамъ, которыя возникаютъ по владѣнію собственностью или промыслами. Но въ этомъ случаѣ «пользованіе мѣстными учрежденіями, по природѣ вещей, совсѣмъ иное и болѣе ограниченное, чѣмъ пользованіе дѣйствительныхъ членовъ союза». Пользованіе же означенными услугами бываетъ личное и хозяйственное или дѣловое. Юридическимъ лицамъ доступно только это второе; но, замѣчаетъ далѣе Дитцель, и изъ тѣхъ мѣстныхъ учрежденій, пользованіе которыми доступно юридическимъ лицамъ, онѣ не могутъ извлекать столько пользы, сколько дѣйствительные члены. Итакъ, «относясь къ этимъ учрежденіямъ только своею собственностью и промыслами, онѣ и должны подлежать только налогамъ съ этихъ объектовъ, а никакъ не налогамъ, упадающимъ на личность».

*) Это не касается впрочемъ промышленниковъ, такъ какъ они должны платить съ своего промысла съ самаго момента начатія ими его производства въ той или другой посѣщаемой ими мѣстности.

**) Die Besteuerung der Actiengesellschaften, стр. 130—145.

Билинскій, пользуясь выводами Дитцеля, указываетъ прежде всего на необходимость дѣлать различіе между собственно-юридическими лицами (каковы: корпораціи и учрежденія для разныхъ полезныхъ цѣлей) и обществами, состоящими изъ физическихъ лицъ, получившими характеръ юридическихъ лицъ только изъ практическихъ видовъ (какъ напримѣръ, акціонерныя общества). Далѣе указываетъ онъ, что между учрежденіями того и другаго рода есть учрежденія, имѣющія недвижимую собственность и неимѣющія оной, и что различія эти дѣйствительно имѣютъ большое значеніе для земскаго и общиннаго обложенія. Податная обязанность этихъ учрежденій не подлежитъ сомнѣнію и вопросъ лишь въ правильномъ устройствѣ дѣла. Итакъ, различая ассоціаціи на промышленныя и непромышленныя, съ подраздѣленіемъ тѣхъ и другихъ на владѣющія и невладѣющія недвижимою собственностью, заключаемъ, согласно съ Билинскимъ, что ассоціаціи промышленныя и притомъ владѣющія недвижимою собственностью должны быть разсматриваемы со всѣми ихъ членами (акціонерами и пр.), какъ одно цѣлое; или, лучше сказать, ихъ слѣдуетъ разсматривать независимо отъ ихъ членовъ и облагать налогами за ихъ корпоративную собственность и промышленныя предпріятія. Члены же ихъ должны сами по себѣ подлежать налогу (разумѣется въ той мѣстности гдѣ они живутъ),—какъ отдѣльные субъекты за всѣ части своего дохода, не исключая и того, который они получаютъ, какъ участники промышленнаго товарищества. Неживущіе же въ той мѣстности могутъ, естественно, подлежать только имущественнымъ налогамъ, упадающимъ на ихъ корпоративную собственность. Особенной личной подати, какъ развиваетъ уже Дитцель, общества промышленныя подлежать не должны, потому что этотъ налогъ правильнымъ образомъ можно взимать только съ каждаго члена въ отдѣльности, а не съ ассоціаціи, въ которой личности ея участниковъ стали какъ бы безличными. Притомъ же личный налогъ обыкновенно понимается, какъ сборъ на доставленіе услугъ такого рода, пользоваться которыми способны только лица, а не ассоціаціи. Собственно же ассоціація можетъ быть облагаема только имущественнымъ или подоходнымъ налогомъ съ ея общей собственности или съ ея общаго дохода. Имущество это и доходы, пока компанія существуетъ, нельзя считать личною собственностью каждаго изъ ея членовъ; поэтому налогъ и обращается ко всей ихъ совокупности, т. е. къ юридическому лицу ассоціаціи. Пространство же ея податной обязанности естественно опредѣляется объемомъ ея имущества или промысла въ данной мѣстности. Такъ что, напримѣръ, общество желѣзной дороги должно подлежать соотвѣтственнымъ долямъ налога во всѣхъ общинахъ и земствахъ, черезъ территоріи которыхъ ея линія проходитъ *).

*) Какъ взимать этотъ налогъ, пропорціонально ли числу верстъ дороги въ данной мѣстности, или пропорціонально среднему сбору, на этомъ ея протяженіи, или по соразмѣрности чистаго поверстнаго дохода, это должно принадлежать уже къ области ближайшихъ соображеній.

О промышленныхъ ассоціаціяхъ, не владѣющихъ недвижимою собственностью, какъ статьей дохода, *) надо замѣтить, что за отсутствіемъ этого внѣшняго признака, обложеніе ихъ можетъ принимать форму налога промысловаго или подоходнаго. Дитцель,—и мы присоединяемся къ нему,—высказывается за промысловой налогъ. Но Билинскій, будучи вообще противъ общиннаго промысловаго обложенія, рекомендуетъ строить обложеніе такихъ ассоціацій на принципѣ косвенныхъ выгодъ, дающемъ возможность привлечь къ налогу любую личность. А что подобныя общества пользуются этими косвенными выгодами это ясно видно, говоритъ онъ, уже изъ того самаго, что онѣ выбираютъ для своего мѣстопребыванія именно такія мѣстности, гдѣ имъ выгоднѣе, т. е. болѣе населенныя и болѣе богатыя. Но затѣмъ возникаетъ вопросъ, какъ опредѣлить существо этихъ косвенныхъ выгодъ и, главное, какъ измѣрить оныя для опредѣленія оклада налога? Обложеніе по имуществу, понятно, здѣсь невозможно, за неимѣніемъ вещественнаго объекта. Обратиться къ личному обложенію членовъ или акціонеровъ такого общества значитъ перейти отъ обложенія юридическаго лица къ частному личному обложенію, которымъ однако не можетъ создаться общее обложеніе ассоціаціи, такъ какъ не всѣ же, напримѣръ, акціонеры живутъ въ мѣстѣ ея нахожденія, гдѣ именно обрѣтается центръ ея дѣятельности. И, кромѣ того, перенесеніе податной обязанности такихъ обществъ на ихъ членовъ дѣлаетъ сами общества уже свободными отъ налога; а это можетъ повести къ тому, что онѣ станутъ избѣгать пріобрѣтать недвижимую собственность, чтобъ не подвергнуться реальному обложенію, и небудутъ очень стараться хорошо вести свое дѣло, такъ какъ налогъ тутъ не составляетъ уже предварительнаго вычета изъ ихъ заработка, уменьшающаго сей послѣдній, а съ нимъ и дивиденды. Билинскій заключаетъ, что общества, неимѣющія недвижимой собственности, или и имѣющія ее, но въ тоже время нанимающія для себя помѣщенія и тѣмъ поднимающія цѣны квартиръ, слѣдуетъ привлекать къ налогу личному, впредь до пріобрѣтенія ими собственныхъ помѣщеній. Но это личное обложеніе юридическихъ лицъ вѣдь возможно только въ формѣ квартирнаго, промысловаго, или подоходнаго налога. Тутъ однако затрудненіе въ томъ, что при существованіи государственныхъ налоговъ тогоже наименованія обложеніе этихъ ассоціацій дѣлается двойнымъ. Примиреніе здѣсь интересовъ податнаго субъекта, государства, земства и общины возможно только въ такого рода сдѣлкѣ, при которой общая сумма налога, соотвѣтствующая налогоспособности субъекта, будетъ извѣстнымъ безобиднымъ образомъ распредѣляться между государствомъ, земствомъ и общиною**).

Не смотря на то, что земское и общинное обложеніе промышленныхъ обществъ представляется, повидимому, совершенно нормальнымъ дѣломъ, оно нашло себѣ противника въ Гнейстѣ, который видитъ въ этомъ обложеніи смѣ-

*) Наприм. банки, страховыя общества и др.

**) Ср. Meier, въ Communalsteuerfrage, 104—108. *Bilinski*, 165—167.

шеніе обложенія субъекта съ обложеніемъ объекта и вообще поводъ къ большой путаницѣ, выказывающей «неестественность личныхъ общинныхъ налоговъ». Но, какъ бы то ни было, интересы мѣстнаго хозяйства не позволяютъ отказаться отъ этого обложенія; особенно если принять въ соображеніе, что такія предпріятія причиняютъ мѣстному управленію извѣстныя заботы и расходы, а между тѣмъ нерѣдко случается, что въ данной мѣстности нѣтъ даже ни одного изъ членовъ или акціонеровъ того общества, которыхъ можно было бы привлечь лично къ оплатѣ этихъ расходовъ. Да и было ли бы это справедливѣе и удобнѣе, чѣмъ облагать непосредственно прибыли такихъ обществъ? Обложеніе этихъ прибылей подоходнымъ ли, промысловымъ ли, даже квартирнымъ налогомъ, представляется настолько естественнымъ дѣломъ, что пусть даже въ немъ есть признаки личнаго обложенія, ничего нераціональнаго въ немъ нѣтъ *).

Далѣе затѣмъ, какъ должны строиться податныя отношенія тѣхъ юридическихъ лицъ, которыя будучи субъектами имущественныхъ правъ, т. е. владѣя собственностью или доходами, предназначенными для выполненія ими своего назначенія, не представляютъ собою физическаго лица, хотя бы и коллективнаго, а имѣютъ опредѣленныя болѣе или менѣе не личныя цѣли, религіозныя, соціальныя и пр.? Такъ какъ эти корпораціи существуютъ не для матеріальныхъ интересовъ своихъ членовъ, то здѣсь нечего опасаться столкновенія между обложеніемъ юридическаго лица и обложеніемъ физическихъ лицъ, его членовъ, какъ это бываетъ съ промышленными ассоціаціями. Здѣсь слѣдовательно нѣтъ даже и тѣни тѣхъ опасеній, которыя могутъ иногда возникнуть при обложеніи промышленныхъ обществъ.

Относительно этихъ непромышленныхъ корпорацій надо опять различать, есть у нихъ недвижимая собственность или нѣтъ. Если она есть, то—весьма натурально, что она должна подлежать налогу. Иначе она оставалась бы совершенно свободною отъ налога, вопреки общей податной обязанности недвижимыхъ имуществъ и къ обидѣ всѣхъ прочихъ таковыхъ-же, такъ какъ доходы упомянутыхъ имѣній невозможно обложить стороннимъ путемъ, въ лицѣ физическихъ особей—членовъ этихъ корпорацій. Члены ихъ здѣсь только распорядители, а несовладѣльцы этой корпоративной собственности; они не только не участники въ дѣлежѣ доходовъ корпораціи, но нерѣдко сами суть вкладчики средствъ на корпоративныя цѣли. Билинскій думаетъ однако, что, если корпорація не имѣетъ недвижимаго имѣнія, а обладаетъ только движимымъ, то въ

*) Ср. Gneist. Die Preussische Finanzreform, стр. 136—150. Schmitz, Zur Kommunalsteuer-Reform, *contra* Gneist. 1881. Гнейстъ указываетъ еще, какъ на особенное неудобство этого налога, на двойственность обложенія одного и тогоже дохода—по отдѣльнымъ акціямъ у владѣльцевъ оныхъ и по всей совокупности дохода общества, какъ юридическаго лица; но Мейеръ доказываетъ, что эта двойственность совсѣмъ исчезаетъ на дѣлѣ, такъ какъ разыскивать акціи у акціонеровъ—для обложенія ихъ—нѣтъ возможности, и обложеніе возможно исключительно пока доходъ общества еще не разбитъ по отдѣльнымъ акціямъ.

такомъ случаѣ ничего не остается, какъ прибѣгнуть къ личной подати, что, какъ онъ замѣчаетъ, тѣмъ безопаснѣе, что тутъ нечего бояться, чтобъ налогъ не упалъ вторично на какое нибудь физическое лицо, такъ какъ члены этихъ корпорацій не суть участники ихъ доходовъ. Къ этому однако онъ присовокупляетъ желаніе, чтобы, какъ дѣйствительныя, такъ и фиктивныя (eigentliche und uneigentliche) юридическія лица избавляли бы себя отъ личнаго обложенія пріобрѣтеніемъ недвижимой собственности. Въ такомъ случаѣ онѣ подлежали бы уже одной только реальной подати. Впрочемъ личное обложеніе корпорацій, имѣющихъ только движимую собственность, возможно только, если эта движимость доходная (наприм. процентныя бумаги). Но едва ли можно считать основательнымъ такое личное обложеніе, если корпораціи существуютъ только на складочные взносы своихъ участниковъ. Тутъ налогъ непзбѣжно переносился бы на личность, заставляя ее увеличивать свои взносы. А личность уже и такъ—предполагается—обложена въ полной мѣрѣ.

Надо однако замѣтить, что безусловно признать податными субъектами корпораціи и вообще юридическія лица, неимѣющія цѣлью извлеченія прибылей для своихъ членовъ,—невозможно; такъ какъ платежъ ими налоговъ можетъ оказаться препятствіемъ къ удовлетворительному выполненію ими своего назначенія. Таковы напримѣръ корпораціи, имѣющія общеполезныя цѣли, однородныя съ цѣлями мѣстныхъ учрежденій (какъ—благотворительныя и т. п. заведенія). Содѣйствуя государству и обществу въ выполненіи ихъ цѣлей, учрежденія эти имѣютъ полное право на освобожденіе ихъ какъ отъ государственныхъ, такъ и отъ мѣстныхъ налоговъ. Поэтому необходимо раздѣлить непромышленныя учрежденія, представляющія собою юридическія лица, на двѣ группы: учрежденія, имѣющія какія либо общественныя, но не промышленныя цѣли (напримѣръ: корпораціи сословныя, цеховыя, разныя частныя общества, клубы и т. п.) и учрежденія, имѣющія въ виду только выполненіе какихъ либо задачъ общеполезнаго характера (корпораціи благотворительныя, культурныя, религіозныя). Учрежденія перваго рода, если онѣ имѣютъ какіе либо доходы или собственность, приносящую доходъ, должны подлежать налогу съ этихъ доходовъ. Учрежденія же втораго рода, какъ дѣйствующія безкорыстно на пользу государства, земства или общины, не должны бы вовсе подлежать налогамъ.

Что касается, наконецъ, самой мѣстности, гдѣ юридическое лицо должно подлежать налогу, гдѣ оно должно отбывать свою земскую и общинную податную обязанность, то понятно, что реальную подать юридическое лицо должно платить тамъ, гдѣ находится его недвижимая собственность, а налогъ личный, если его допустимъ,— тамъ, гдѣ оно дѣйствительно пребываетъ или заработываетъ свою прибыль. Такимъ образомъ и община, коль скоро она владѣетъ недвижимою собственностью въ другой общинѣ, становится податнымъ лицомъ въ отношеніи къ этой послѣдней. Таково же можетъ оказаться и взаимное положеніе различныхъ земствъ. Нѣтъ причины, по которой бы община или земство не должны были облагать другую общину или другое земство,

если имѣется къ тому объектъ, въ видѣ, напримѣръ, существованія недвижимой собственности въ границахъ другой общины или другаго земства. Это соображеніе приводитъ насъ, наконецъ, къ вопросу о земскомъ и общинномъ обложеніи имуществъ, составляющихъ государственную собственность, т. е. къ вопросу объ обложеніи мѣстными налогами фиска.

Отношенія между казною съ одной стороны, земствомъ и общиною съ другой—совершенно особенныя; a priori—ни земство, ни община не могутъ быть привлекаемы къ налогамъ въ пользу государственной казны; учрежденія эти своею дѣятельностью продолжаютъ дѣятельность государства; потому и обложеніе государствомъ собираемыхъ для нея средствъ было бы нелогичнымъ дѣломъ. Изъ какихъ бы источниковъ ни слагались доходы мѣстныхъ бюджетовъ, доходы эти должны быть неприкосновенны для государства; потому что обложеніе ихъ было бы равносильно сокращенію мѣстныхъ финансовыхъ силъ, въ ущербъ выполненію задачъ, самою же государственною властью возложенныхъ на мѣстность или ей предоставленныхъ. Потому въ принципѣ обязанность мѣстныхъ учрежденій нести государственные налоги допустить невозможно, въ виду высшаго общественнаго значенія этихъ союзовъ и однородности ихъ конечной цѣли—общаго благосостоянія—съ цѣлью государства. Билинскій находитъ однако, что частные, т. е. экономическіе или хозяйственные доходы общинъ и земствъ рѣшительно слѣдуетъ облагать государственными налогами, на томъ будто-бы основаніи, что союзы эти, доставляя услуги частнымъ лицамъ, и сами пользуются услугами государственнаго союза *). Но едва ли умѣстно здѣсь ссылаться на принципъ услуги и возмездія. Услуги мѣстныхъ союзовъ и государства взаимны и кто кому больше ихъ оказываетъ, это зависитъ отъ конкретныхъ случаевъ. Нельзя строить на этомъ началѣ и податную обязанность фиска къ мѣстнымъ организмамъ. Если же и можно замолвить слово въ пользу обложенія казною хозяйственныхъ доходовъ земствъ и общинъ, то съ совершенно другой точки зрѣнія, съ той именно, что необложеніе этихъ доходовъ, (напримѣръ: отъ недвижимой собственности, промысловъ) можетъ дать этимъ мѣстнымъ органамъ преимущество въ конкуренціи передъ частными владѣльцами и промышленниками, ко вреду правильнаго хода народной промышленности. Такъ что это вопросъ не принципа, а экономическаго равенства; ибо хотя и можно надѣяться, что ни земство, ни община не будутъ настолько своекорыстны, чтобъ умышленно вредить промышленнымъ интересамъ своихъ членовъ, но слѣпой законъ соперничества можетъ причинить здѣсь вредъ помимо ихъ воли.

Но если земство и община только въ видѣ исключенія, при сейчасъ изложенныхъ обстоятельствахъ, могутъ быть облагаемы налогами въ пользу государственной казны, то совершенно иное дѣло представляютъ фискальныя права мѣстныхъ союзовъ къ государству. Не можетъ, конечно, быть рѣчи о

*) Ср. также его: System nauki skarbowey, 1876 г. стр. 339.

обложеніи органическихъ государственныхъ доходовъ въ пользу мѣстнаго самоуправленія. Эти доходы взимаются, во 1-хъ — для государственныхъ цѣлей, въ общемъ смыслѣ стоящихъ выше цѣлей мѣстныхъ союзовъ; во 2-хъ—взимаются въ размѣрахъ строго опредѣляемыхъ бюджетомъ, для цѣлей, въ точности указанныхъ въ законѣ. Такъ-что, ни идея права, ни фактическая величина этого рода доходовъ не позволяютъ ихъ обложенія. Но въ иномъ свѣтѣ представляется вопросъ о фискальныхъ правахъ самоуправленія по отношенію къ механическимъ доходамъ государства, въ особенности къ доходамъ отъ государственныхъ имуществъ. Практика вообще и допускаетъ ихъ обложеніе; но чтобы узаконить его въ теоріи, надо обставить его приличествующими доводами. Мотивировать его тѣми основаніями, которыя приводятся въ пользу обложенія юридическихъ лицъ — не совсѣмъ удобно. Конечно, органы самоуправленія, повидимому, не безъ основанія могутъ ссылаться на то, что дѣятельность ихъ точно также сопровождается полезными результатами для государственной недвижимой собственности, какъ и для частной; но государственная власть, будучи въ состояніи сама себѣ доставить все ей необходимое, не очень нуждается въ услугахъ мѣстнаго самоуправленія. При томъ же матеріальная полезность этихъ услугъ для государственныхъ имуществъ гораздо слабѣе, чѣмъ для частныхъ: извѣстно, что цѣнность и доходность первыхъ возрастаютъ гораздо медленнѣе, чѣмъ цѣнность и доходность вторыхъ. Далѣе, какъ мы выше уже сказали, услуги государства и мѣстнаго самоуправленія взаимны и считаться имъ довольно мудрено.—Наконецъ, вѣдь государство есть само коренной носитель всякаго права обложенія; отъ него зависитъ и право обложенія земскаго и общиннаго; поэтому и нельзя представить себѣ государство состоящимъ de jure въ податномъ отношеніи къ мѣстному самоуправленію. Если же такое отношеніе допускается и существуетъ de facto, то исключительно въ силу практической необходимости, и не какъ нѣчто обсолютно-обязательное для государства, а какъ добровольная уступка государствомъ части доходовъ отъ своихъ имуществъ на мѣстныя нужды. Точнѣе сказать, это не столько подать, даваемая казною, сколько пособіе, удѣляемое ею на сказанныя нужды, только для удобства имѣющее внѣшнюю форму налога. Практическая же необходимость, создающая податное отношеніе фиска къ мѣстному самоуправленію, дѣлающая казну субъектомъ мѣстныхъ налоговъ, заключается не только въ томъ, что при однородности стремленій государственнаго и мѣстнаго управленія, помощь со стороны государства вполнѣ раціональна; но и въ томъ, что свобода государственныхъ имуществъ отъ мѣстныхъ налоговъ можетъ очень невыгодно отзываться на мѣстныхъ хозяйствахъ тамъ, гдѣ казна обладаетъ большими количествами доходныхъ имуществъ. Не вина этихъ хозяйствъ, если фискъ именно на ихъ территоріи оказывается крупнымъ собственникомъ. И дѣйствительно, въ такихъ мѣстностяхъ обремененіе мѣстными налогами частныхъ владѣльцевъ, при свободѣ государственной собственности отъ обложенія, было бы черезъ чуръ тяжело и государственная собственность пользовалась бы мѣстными выгодами уже прямо насчетъ частныхъ лицъ.

Такимъ образомъ создается податная обязанность казны по отношенію къ земству и общинѣ. Но все это дѣло можно представить себѣ и такъ, что казна, не желая хлопотать сама объ удовлетвореніи нѣкоторыхъ мѣстныхъ потребностей, состоящихъ въ связи съ ея имуществами, поручаетъ эту заботу земству и общинѣ, вознаграждая ихъ за то частью дохода, получаемаго ею отъ этихъ имуществъ *).

Наконецъ, существованіе этого обложенія имѣетъ и еще одну полезную практическую сторону: при немъ цѣнность казенной недвижимой собственности установляется при тѣхъ же условіяхъ, какъ и частной собственности; такъ что въ случаѣ отчужденія государствомъ своихъ имуществъ, покупатели, зная лежащія на оныхъ повинности, будутъ предлагать нормальныя цѣны, какихъ конечно не дадутъ въ случаѣ неизвѣстности, какому обложенію подвергнутъ ихъ земство и община, когда онѣ сдѣлаются частною собственностью.

Что касается до личныхъ налоговъ съ фиска, то они здѣсь гораздо менѣе умѣстны, чѣмъ съ юридическихъ лицъ. Относительно этихъ послѣднихъ они могутъ принимать форму налога квартирнаго, промысловаго или подоходнаго. Фискъ же, какъ изъ вышесказаннаго слѣдуетъ, не можетъ подвергаться налогамъ въ строгомъ смыслѣ этого слова. Поэтому обложеніе въ формѣ личныхъ налоговъ или подоходныхъ и др. совсѣмъ къ нему непримѣнимо. Но мѣстный промысловой налогъ на тѣ казенныя предпріятія, которыя имѣютъ цѣлью извлеченіе прибыли для казны, можетъ быть допущенъ, кажется, не безъ основанія,— какъ потому, что эта прибыль—доходъ имущественный, неорганическій, такъ и потому, что этимъ обложеніемъ экономическія условія казенной промышленности приближаются къ условіямъ частной, что для этой послѣдней существенно важно.

Билинскій впрочемъ указываетъ одинъ случай, гдѣ фискъ, по его мнѣнію, слѣдуетъ непремѣнно привлекать къ личному мѣстному налогу, именно квартирному. «Если, говоритъ онъ, правительство, въ большихъ городахъ, вмѣсто того, чтобы имѣть собственныя зданія для помѣщенія своихъ учрежденій, безъ надобности централизованныхъ, обращается къ найму помѣщеній, возвышая тѣмъ и такъ уже высокія наемныя платы и такимъ образомъ деморализируетъ домовладѣльцевъ, то слѣдуетъ ли признать за нимъ право на изъятіе отъ общиннаго (квартирнаго) налога?»—Понятно, что если не принимать въ соображеніе нѣкоторыхъ побочныхъ обстоятельствъ, то отвѣтъ на этотъ вопросъ долженъ быть утвердительный. Только та казенная собственность, которая приноситъ доходъ, можетъ дѣлать казну субъектомъ мѣстнаго обложенія. Но та, которая непосредственно служитъ для удовлетворенія государственныхъ потребностей, налогамъ подлежать не можетъ; тѣмъ менѣе основанія брать налогъ съ помѣщеній наемныхъ. Такъ и должно быть при нормальномъ положеніи дѣла. Но въ дѣйствительности нерѣдко встрѣчается то ненормальное явленіе, что казенныя учрежденія стараются безъ всякой надобности расши-

*) Ср. Die Communalsteuerfrage, стр. 99, 106, 292.

рять свои помѣщенія, какъ собственныя, такъ и наемныя и, имѣя огромныя казенныя зданія, нанимаютъ себѣ еще добавочныя помѣщенія. Эта излишняя любовь къ простору особенно вредна въ большихъ городахъ, ведя къ вздорожанію квартиръ и отнимая, въ ущербъ обществу и самой казнѣ, лучшія мѣста въ городѣ у производительной дѣятельности. Нельзя поэтому не согласиться съ Билинскимъ, что обложеніе по крайней мѣрѣ наемныхъ помѣщеній присутственныхъ мѣстъ, равно и казенныхъ квартиръ можетъ послужить нѣкоторымъ противодѣйствіемъ противъ непомѣрнаго расширенія помѣщеній разныхъ казенныхъ учрежденій и лицъ *). Такое привлеченіе казенныхъ учрежденій къ мѣстнымъ налогамъ имѣло бы, какъ выражается Билинскій, значеніе соціальнаго штрафа за вредныя для общества наклонности нѣкоторыхъ казенныхъ учрежденій, ничего нежелающихъ знать помимо своихъ личныхъ интересовъ. **)

Впрочемъ податную обязанность помѣщеній казенныхъ учрежденій можно и прямо выводить изъ того, что тамъ, гдѣ онѣ находятся, обыкновенно требуется больше полицейскаго наблюденія, чистоты, устраненія нѣкоторыхъ заведеній частныхъ, которыя могли бы платить налоги въ пользу общины и т. д.

Итакъ податныя отношенія казны къ мѣстному самоуправленію слѣдуетъ признать несомнѣнными относительно казенной доходной недвижимой собственности и въ нѣкоторыхъ случаяхъ условными.

Такимъ образомъ въ вопросѣ о субъектахъ мѣстныхъ налоговъ приходимъ къ слѣдующимъ положеніямъ: 1) Всякое лицо, связанное съ данною мѣстностью постояннымъ или долговременнымъ въ ней пребываніемъ, или владѣніемъ недвижимою собственностью, или промышленными предпріятіями и вообще лично или для собственности своей пользующееся услугами мѣстнаго самоуправленія и причиняющее ему расходъ, есть субъектъ мѣстныхъ налоговъ. 2) Лицо является полнымъ или неполнымъ субъектомъ мѣстныхъ налоговъ, смотря по тому, живетъ ли оно въ данной мѣстности, причемъ подвергается не только налогамъ прямымъ съ собственности, промысла и пр., но и косвеннымъ,—или не живетъ и потому не можетъ тамъ подлежать налогамъ, тѣсно связаннымъ съ его личностью. 3) Податная обязанность юридическихъ лицъ, въ томъ числѣ и казны, обусловливается владѣніемъ въ соотвѣтствующей мѣстности недвижимою собственностью или предпріятіями, дающими доходъ, отчасти же: а) увеличеніемъ мѣстныхъ расходовъ, которое причиняется существованіемъ въ данной мѣстности такого рода лицъ и b) нѣкоторыми соціальными требованіями.

---

*) Какое видимъ, напримѣръ, у насъ въ столицахъ, особенно въ Петербургѣ.

**) Точно также обложеніе казенныхъ зданій соотвѣтственно нормальнымъ оцѣнкамъ приблизительно къ обложенію частныхъ зданій въ тѣхъ же мѣстностяхъ, могло бы содѣйствовать перенесенію нѣкоторыхъ казенныхъ учрежденій, (напримѣръ, казармъ, лазаретовъ, магазиновъ, мастерскихъ и т. п.) изъ дорогихъ центральныхъ мѣстъ на окраины и въ окрестности городовъ; а это не мало содѣйствовало бы экономическому развитію городовъ, освобождая въ нихъ центральныя мѣста для торговыхъ и т. п. учрежденій.

За разрѣшеніемъ вопроса о субъектахъ мѣстныхъ налоговъ вопросъ о ихъ объектахъ уже не представляетъ трудности, такъ какъ понятіе о субъектѣ налога заключаетъ въ себѣ и понятіе о его объектѣ. Говоря объ одномъ нельзя не коснуться и другаго: лицо настолько можетъ оказываться субъектомъ налога, насколько оно владѣетъ какимъ либо имуществомъ или получаетъ доходъ. Какъ скоро опредѣлилась въ принципѣ податная обязанность субъекта, надо обслѣдовать, съ чего именно онъ долженъ платить налогъ. Величина и доходность податнаго объекта, обыкновенно—и рѣже—объемъ получаемой субъектомъ услуги, составляютъ опредѣляющую данную для заключенія о размѣрѣ податной способности. Засимъ съ каждаго субъекта и объекта берется извѣстная доля, по возможности пропорціональная долямъ другихъ плательщиковъ. Несомнѣнно, что наиболѣе прочные признаки податной способности и слѣдовательно наиболѣе прочные объекты—имущество и доходъ. Но на практикѣ не всѣ виды имуществъ и не всѣ виды доходовъ подвергаются мѣстнымъ налогамъ; облагаютъ обыкновенно земли, дома, иногда промыслы; но не причисляютъ къ объектамъ мѣстныхъ налоговъ другихъ активныхъ капиталовъ, рентъ, жалованья и т. п. Зависитъ же это очевидно отъ понятія о субъектахъ мѣстныхъ налоговъ. Если не всякая личность считается субъектомъ этихъ налоговъ, а понятіе о субъектѣ выводится изъ связи его съ извѣстнымъ объектомъ; то и получается болѣе ограниченное понятіе какъ о субъектѣ, такъ и объ объектѣ. Но вслѣдствіе этого ограниченія выходитъ нерѣдко, что иные бѣдные граждане отягощаются налогами свыше разумной мѣры; а многіе изъ числа богатыхъ, но не владѣющихъ объектами, признанными за податные, вовсе или почти не чувствуютъ на себѣ налоговъ и пользуются услугами самоуправленія насчетъ первыхъ. Итакъ, что же признать объектами мѣстныхъ налоговъ?—Установивъ понятіе ихъ субъекта въ томъ обширномъ объемѣ, какъ мы это выше сдѣлали, мы конечно должны соотвѣтственно расширить и понятіе ихъ объекта. Таковымъ въ принципѣ слѣдуетъ считать всѣ виды имуществъ, капиталовъ и доходовъ—существующихъ въ данной мѣстности.

Но, какъ мы уже прежде говорили, мѣстная финансовая власть не имѣетъ полнаго простора для своей дѣятельности: она дѣйствуетъ совмѣстно съ государственною финансовою властью. Субъекты и объекты ихъ налоговъ большею частью одни и тѣже. Подѣлить между собою кругъ податныхъ субъектовъ эти двѣ власти вовсе не могутъ, потому что всякій подданный государства есть въ тоже время членъ земства и общины. Дѣлежъ въ объектахъ хотя и не невозможенъ, но весьма сомнителенъ: для этого надо было бы, чтобъ государственная власть отказалась отъ обложенія нѣкоторыхъ объектовъ, предоставивъ его земству и общинѣ. Такъ какъ недвижимая собственность имѣетъ наибольшее число данныхъ, чтобы быть объектомъ мѣстнаго обложенія, то нѣкоторые и желаютъ, какъ мы видѣли уже, чтобъ этотъ объектъ былъ вполнѣ или почти вполнѣ предоставленъ мѣстному обложенію. Но, надѣюсь мы доказали, что несправедливо было бы основывать всю систему мѣстныхъ налоговъ на обложеніи одного только этого источника,—что необходимо, по всей справед-

ливости, привлекать и прочіе источники, насколько они проявляются въ мѣстности и насколько обложеніе ихъ оправдывается нашею теоріей. Если же трудно ожидать, чтобъ государство рѣшилось уступить мѣстнымъ учрежденіямъ сполна какіе либо финансовые источники; то надо отыскать точку примиренія между высшими, государственными и меньшими, но тоже весьма существенными интересами мѣстными. Современное государство, съ своимъ невидящимъ предѣла возрастанію бюджетомъ, не захочетъ, да и не сможетъ отказаться почти ни отъ одного источника доходовъ. Черпая изъ множества источниковъ, оно покрываетъ избытками однихъ случающіеся недоборы въ другихъ. Отказавшись же въ пользу мѣстныхъ финансовъ, напримѣръ, отъ такого прочнаго и постояннаго источника, какъ налоги съ недвижимостей, государство легко могло бы сильно поколебать свой бюджетъ. Поэтому-то сколь бы ни желательно было, чтобъ государственный бюджетъ и бюджеты мѣстные имѣли свои независимые и несмѣшивающіеся источники покрытія; но, за невозможностью этого, съ ничтожными развѣ исключеніями, остается только желать, чтобъ государственная власть не прилагала къ этимъ обоюднымъ источникамъ всей силы своего фискальнаго пресса, а оставляла бы достаточный просторъ и для фискальныхъ требованій мѣстнаго самоуправленія, памятуя, что между этимъ послѣднимъ и государствомъ, не должно быть никакого антагонизма, что окончательная цѣль ихъ дѣятельности одна и таже—общая польза, общее благо! Не противодѣйствія, не урѣзыванія средствъ имѣетъ право мѣстное самоуправленіе ожидать отъ государственной власти, а напротивъ—всесторонняго содѣйствія, простирающагося не только до мирнаго дѣлежа однихъ и тѣхъ же источниковъ дохода, но иногда и до прямыхъ пособій отъ государственной казны.

Итакъ, въ частности, объектами мѣстныхъ налоговъ будутъ: 1) Всякаго рода недвижимая собственность, приносящая доходъ и находящаяся притомъ въ предѣлахъ мѣстнаго союза, кому бы она ни принадлежала, за исключеніемъ собственности, изъемлемой отъ налоговъ въ силу закона, по особымъ уваженіямъ. 2) Промышленныя предпріятія всякаго рода, производимыя на территоріи даннаго союза, независимо отъ того, принадлежатъ ли они (какъ и недвижимая собственность) членамъ этого самаго союза или постороннимъ. 3) Разные другіе доходы мѣстныхъ жителей, насколько они поддаются обложенію въ формѣ напримѣръ налога на жалованье, заработки и т. п. и налога подоходнаго, если и этотъ послѣдній включенъ въ систему мѣстныхъ налоговъ.

III. Основанія и критика системъ мѣстныхъ налоговъ.

Установивъ объекты мѣстныхъ налоговъ слѣдуетъ опредѣлить, какимъ именно формамъ налоговъ они должны подлежать и въ какое соотношеніе между собою, т. е. въ какую систему привести эти налоги.

Существующія въ разныхъ государствахъ системы, равно и предлагаемыя въ литературѣ представляютъ не мало разнообразія. Причина этого разнообразія

лежитъ не въ одномъ только различіи мѣстныхъ условій и не въ однихъ національныхъ особенностяхъ. Извѣстно, что не взирая на эти различія и особенности государственные налоги и ихъ системы въ цивилизованныхъ государствахъ принимаютъ все болѣе и болѣе однородный характеръ и, различаясь въ частностяхъ, болѣе и болѣе подчиняются общимъ научнымъ требованіямъ. Но мѣстные налоги, какъ еще только недавно вошедшіе въ область научнаго изслѣдованія, довольно еще далеки отъ этого подчиненія однороднымъ началамъ. Оказывается даже, что исторически и случайно установившіяся въ практикѣ системы служатъ нѣкоторымъ изслѣдователямъ руководящею нитью для теоретическихъ обобщеній. Какая-либо мѣстная система возводится на степень идеала и рекомендуется къ общему повсемѣстному употребленію. Но пора уже, кажется, отрѣшившись отъ всякихъ пристрастій, попытаться выработать для мѣстныхъ налоговъ общую, насколько можно независящую отъ частностей систему, какъ таковая выработана уже для налоговъ государственныхъ. Для этого надо однако сначала сдѣлать обзоръ имѣющагося матеріала, т. е. разсмотрѣть существующія на дѣлѣ и предлагаемыя въ литературѣ системы мѣстныхъ налоговъ и подвергнуть ихъ критикѣ, чтобы опредѣлить, что въ нихъ подходитъ и что не подходитъ подъ теоретическія требованія, выводимыя изъ существа самоуправленія. Это изслѣдованіе системъ и видовъ мѣстныхъ налоговъ и должно привести къ выработкѣ нормальной системы, какъ нѣкотораго научнаго идеала, который и долженъ служить руководствомъ и мѣркою цѣлесообразности въ устройствѣ мѣстнаго обложенія.

Практика, какъ мы уже знаемъ, представляетъ двѣ коренныя системы мѣстнаго обложенія: а) систему самостоятельныхъ налоговъ, сходныхъ болѣе или менѣе съ государственными, и b) систему налоговъ несамостоятельныхъ, взимаемыхъ совмѣстно съ государственными налогами, въ видѣ добавочныхъ къ нимъ процентовъ.—Та и другая категорія налоговъ составляется, въ свою очередь, или изъ сборовъ, взимаемыхъ въ мѣстный бюджетъ безразлично, или изъ сборовъ, учрежденныхъ для отдѣльной цѣли каждый. Далѣе мы знаемъ, что всѣ налоги представляютъ три основныхъ формы: а) обложеніе отдѣльныхъ факторовъ дохода, b) обложеніе потребленія, и с) обложеніе дохода во всей его совокупности. Какія удобства и неудобства представляютъ эти основныя категоріи, что изъ всего этого лучше, и съ какими поправками можетъ быть взято въ составъ нашей нормальной системы мѣстныхъ налоговъ?—вотъ вопросы, которые предстоитъ намъ теперь рѣшить.

а) Налоги самостоятельные и несамостоятельные.

Въ литературѣ существуетъ большое разногласіе относительно предпочтенія той или другой изъ этихъ системъ. Практика же представляетъ примѣры успѣшнаго движенія мѣстнаго хозяйства при дѣйствіи, какъ той,

такъ и другой. Но чтобъ высказаться въ пользу которой-либо изъ нихъ, какъ основы для научной системы, надо посмотрѣть, которая изъ нихъ больше соотвѣтствуетъ понятію самоуправленія, какъ учрежденія самоцѣльнаго и — въ предѣлахъ закона — самостоятельнаго? — Не вдаваясь пока въ дальнѣйшія соображенія можно сказать, что хозяйству самостоятельному наиболѣе приличны и налоги самостоятельные. Нѣкоторые однако, признавая необходимость возможно-большей самостоятельности мѣстныхъ учрежденій, не видятъ надобности въ особой для нихъ системѣ налоговъ. Они, напротивъ, выводятъ необходимость однородности системы мѣстныхъ налоговъ съ системою государственныхъ, исходя изъ принимаемаго ими за аксіому тождества цѣлей государства, земства и общины. Но если и признаемъ эту однородность цѣлей, то изъ этого еще нельзя заключить, что и средства для выполненія оныхъ должны быть добываемы непремѣнно совершенно одинаковыми способами *).

Напротивъ, необходимость различія между системою мѣстныхъ и государственныхъ налоговъ можно видѣть прежде всего уже въ томъ, что отвѣтчицею за мѣстные налоги должна быть мѣстность, т. е. данные земство или община въ ихъ физическихъ границахъ. Слѣдовательно, какъ мы уже говорили, и налоги мѣстные должны взиматься лишь съ источниковъ, въ тѣхъ мѣстностяхъ существующихъ. Государственные же налоги упадаютъ на всѣ вообще источники, гдѣ бы они ни находились. Притомъ не въ каждой мѣстности существуютъ всѣ тѣ объекты, которые облагаются государствомъ; такъ что и при однородности съ государственною система мѣстныхъ налоговъ не можетъ заключать въ себѣ непремѣнно все то, что заключается въ системѣ государственныхъ налоговъ. Да наконецъ не всѣ свои объекты государство позволяетъ дѣлать объектами и налоговъ мѣстныхъ, удерживая нѣкоторые собственно для себя.

Итакъ полная однородность системы мѣстныхъ налоговъ съ системою государственныхъ уже сама по себѣ оказывается невозможною. Но въ извѣстной степени она можетъ проявляться въ одинаковости пріемовъ обложенія тѣхъ объектовъ, которые въ одно и тоже время служатъ источниками государственныхъ и мѣстныхъ финансовыхъ средствъ, а главное въ томъ, что мѣстные налоги могутъ вполнѣ примыкать къ государственнымъ, принимая форму накладныхъ къ нимъ сборовъ. Но въ этомъ послѣднемъ своемъ видѣ мѣстные налоги перестаютъ быть самостоятельными, становясь въ полную зависимость отъ устройства, рода и величины тѣхъ налоговъ государственныхъ, при которыхъ они взимаются. Однако система эта, хотя и практикуется въ довольно обширныхъ размѣрахъ,—существуя въ полномъ объемѣ во Франціи, Бельгіи, Италіи и въ значительномъ въ Пруссіи и Австріи, — въ теоріи доселѣ мало имѣла защитниковъ и доводы, приводимые въ ея пользу, вообще довольно

*) Ср. Verhandlungen des 9 Kongresses der Volkswirthe, въ Vierteljahrsschr. f. V. W. u. Culturgeschichte, 1867, Bd. XIX. Также, Bluntschli, Staatsrecht, II, 466, 4-го изд.

слабы *). Только въ новѣйшее время она пріобрѣла нѣсколько болѣе рѣшительныхъ защитниковъ, какъ увидимъ ниже.

Главный доводъ въ пользу однородности мѣстныхъ налоговъ съ государственными, сводимой окончательно къ превращенію первыхъ въ накладные проценты съ послѣднихъ, состоитъ въ томъ, что надо стараться устранить излишнюю пестроту въ налогахъ и привести ихъ къ наибольшему совершенству. Далѣе указываютъ на легкость и дешевизну взиманія при этой системѣ, улучшеніе оцѣнокъ и пр. При этомъ предполагается конечно, что государственные налоги стоятъ уже на значительной степени совершенства. Нельзя однако, судя безпристрастно, не признать, что совершенство это еще весьма и весьма сомнительно. Правда, нѣкоторыя государства еще мало преуспѣли на этомъ пути, другія достигли уже большей степени совершенства; но ни практика, ни теорія не знаютъ еще системы налоговъ, которую безъ всякихъ оговорокъ можно было бы признать вполнѣ удовлетворительною. А если это вѣрно, то конечно было бы не совсѣмъ осторожно навязывать мѣстнымъ финансовымъ организмамъ систему, зачастую страдающую крупными недостатками или даже и просто неудобную для нихъ. Особенно же неумѣстно и неразумно это навязываніе тамъ, гдѣ уже существуетъ давнишняя своя система мѣстнаго обложенія, быть можетъ, нуждающаяся только въ нѣкоторыхъ поправкахъ. Если же системы государственныхъ налоговъ нельзя признать абсолютно хорошими, то понятно, что при тождественности съ ними системъ мѣстныхъ налоговъ, всѣ недостатки первыхъ повторяются и на этихъ послѣднихъ. И, можетъ быть, тѣже лица, которыя наиболѣе страдаютъ отъ темныхъ сторонъ государственныхъ налоговъ, вынуждены бываютъ испытывать эти страданія вдвойнѣ. Конечно и при различіи системъ обложенія государственнаго и земскаго можетъ случиться совпаденіе недостатковъ обѣихъ системъ на однихъ и тѣхъ же субъектахъ; но за то тутъ возможенъ и противоположный случай — смягченіе неудобствъ одной системы удобствами другой. Не надо забывать, что какъ системы государственныхъ налоговъ, такъ и системы налоговъ мѣстныхъ развивались большею частію подъ вліяніемъ національныхъ, культурныхъ и др. особенностей. Отчего же непремѣнно полагать, что эти мѣстныя системы хуже государственныхъ? И отчего же не допустить, что онѣ также способны къ усовершенствованіямъ, какъ и эти послѣднія?

Другой доводъ въ пользу системы накладныхъ сборовъ состоитъ въ указаніи на удобство и дешевизну взиманія при этой системѣ. Это вѣрно: сборъ производится одновременно съ сборомъ налоговъ государственныхъ тѣми же самыми учрежденіями, такъ что никакихъ особыхъ хлопотъ и значительныхъ расходовъ со стороны мѣстныхъ учрежденій не требуется. Но вмѣстѣ съ тѣмъ

*) Ср. напр. Mayer'a въ Zeitschr. f. die. Staatswiss,1848; Zehn Gutachten—*passim*. Также мнѣнія, высказанныя на экономическихъ съѣздахъ—Ганноверскомъ—*Rentsch*'смъ и Нюренбергскомъ—*Emminghaus*'омъ. (Vierteljahrsschr. f. V. W. Bd. VII и XI).

за то мѣстные финансы ставятся въ слишкомъ тѣсную зависимость отъ государственныхъ. Неуспѣшность въ сборѣ государственныхъ налоговъ должна, конечно, отражаться и на мѣстныхъ финансахъ. И, такъ какъ государственная администрація имѣетъ въ виду прежде всего, конечно, свои ближайшіе финансовые интересы; то едва ли можно сомнѣваться, что удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей будетъ иногда поставлено въ крайне затруднительныя условія. Билинскій впрочемъ съ этимъ несогласенъ; онъ сомнѣвается въ самой возможности такой зависимости и полагаетъ, что она скорѣе обратная, т. е. что государственный бюджетъ зависитъ отъ мѣстнаго, а не наоборотъ. «Правительство, говоритъ онъ, имѣя въ виду неотложность потребностей мѣстныхъ, можетъ, пожалуй, оказаться въ необходимости сократить свой собственный бюджетъ, лишь бы не остановить движенія мѣстнаго хозяйства». Но такую уступчивость со стороны правительственныхъ властей нельзя, кажется, не считать явленіемъ исключительнымъ, особенно тамъ, гдѣ мѣстное самоуправленіе не пользуется еще достаточнымъ расположеніемъ этихъ властей.

Есть и такой доводъ, что система накладныхъ сборовъ возбуждаетъ въ общинахъ интересъ къ болѣе правильному производству оцѣнокъ и раскладокъ тѣхъ государственныхъ налоговъ, при которыхъ эти накладки взимаются *). Но для полученія правильныхъ раскладокъ есть во-первыхъ и другія средства, а во-вторыхъ мѣстные жители и безъ этого дополнительнаго побужденія всегда будутъ интересоваться правильностью оцѣночной и раскладочной операціи, тѣмъ болѣе что главную податную тяжесть зачастую составляетъ именно окладъ государственнаго налога, а не процентъ, взимаемый въ мѣстный бюджетъ. Интересъ этотъ всегда будетъ живъ, если мѣстнымъ жителямъ будетъ предоставлено самимъ производить оцѣнки и раскладки или хотя только наблюдать за ними, и право дѣлать заявленія о замѣченныхъ неправильностяхъ. Конечно, съ увеличеніемъ налога путемъ накладокъ, это критическое отношеніе къ нему должно усилиться; но для малоразвитаго большинства плательщиковъ понятіе о томъ, сколько платится ими на государственныя нужды и сколько на мѣстныя становится, при системѣ накладокъ, довольно смутнымъ. Такъ что могутъ возникать жалобы, то на высоту государственнаго обложенія, то на высоту мѣстнаго, къ неудовольствію то государственныхъ, то мѣстныхъ органовъ управленія. Нѣкоторые думаютъ даже, что система накладныхъ сборовъ ослабляетъ въ мѣстныхъ органахъ сознаніе отвѣтственности за свои траты. Опорную точку для развитія самоуправленія составляетъ несомнѣнно самостоятельность его налоговъ, съ самостоятельными—раскладкой и управленіемъ ихъ **).

Отзывы тѣхъ изъ участниковъ сборника: Die Communalsteuerfrage, которые склоняются болѣе или менѣе въ пользу накладной системы, заключаются въ слѣдующемъ: Гофманъ понимаетъ выраженіе: «система накладныхъ сборовъ»—

*) Напр. Walcker, Die Selbstverwaltung des Steuerwesens, 1869, стр. 103.
**) Ср. Friedberg, Die Besteuerung der Gemeinden, 1877, стр.30.

въ отрицательномъ смыслѣ, т. е. въ смыслѣ исключенія всякаго такого налога, котораго нѣтъ въ системѣ налоговъ государственныхъ. Онъ—противъ распространенія накладокъ на всѣ государственные налоги и противъ однообразной ихъ высоты, въ виду того, что доходность государственныхъ налоговъ по мѣстностямъ весьма различна. Брухъ, высказываясь за систему налоговъ самостоятельныхъ, находитъ однако систему накладокъ весьма удобною для малыхъ общинъ. Вольфъ находитъ систему накладокъ удобною только для городовъ и только къ подати подоходной, при условіи, чтобъ законъ принялъ мѣры къ водворенію равномѣрности, къ устраненію вліянія эгоизма, побуждающаго оцѣнивать себя ниже другихъ,—къ различенію между фундированными и нефундированными доходами и пр. Но если все это неосуществимо, то и система накладныхъ сборовъ по мнѣнію его, негодится. Гейтцъ допускаетъ накладные сборы только къ государственной имущественной подати, какъ для мелкихъ союзовъ, такъ и для болѣе крупныхъ. Рейтценштейнъ не видитъ возможности дать рѣшительный отвѣтъ, можно ли ограничиться одними накладными сборами; такъ какъ возможность эта зависитъ отъ состава самой системы государственныхъ налоговъ и отъ рода и объема задачъ, возлагаемыхъ на общину. Но не находитъ онъ возможнымъ указать отвлеченно и того, какіе виды налоговъ удобнѣе для общины. Онъ полагаетъ однако, что, при недостаточности доходовъ отъ собственности общинъ и отъ ихъ налоговъ (распредѣляемыхъ притомъ пропорціонально получаемымъ плательщиками выгодамъ), общины должны обращаться къ постояннымъ накладкамъ на всѣ прямые государственные налоги, до опредѣленнаго максимума, различнаго по провинціямъ; но съ тѣмъ, чтобъ эти накладные сборы употреблялись исключительно на предметы расходовъ государственнаго характера. Цюрнъ — былъ бы не противъ накладныхъ сборовъ, и особенно къ прямымъ налогамъ, если бы государственные налоги были вполнѣ удовлетворительны; но такъ какъ этого нѣтъ, то такая связь мѣстнаго обложенія съ государственнымъ по его мнѣнію, несостоятельна. Тѣмъ болѣе, замѣчаетъ онъ, что казна въ денежныхъ дѣлахъ не всегда стоитъ на дружественной ногѣ съ общиною и не всегда благосклонно смотритъ на то, что община черпаетъ изъ однихъ съ нею источниковъ, умаляя тѣмъ ихъ прибыльность. Но рѣшительно стоитъ за систему накладныхъ сборовъ Мейеръ. Приведя доказательства противъ годности поземельнаго, подоходнаго и косвенныхъ налоговъ въ качествѣ мѣстныхъ, онъ заключаетъ, что, невзирая на существующую разницу между государствомъ и общиной, нѣтъ возможности построить на ней систему общинныхъ налоговъ, и что ничего другаго не остается, какъ рекомендовать систему накладныхъ сборовъ на прямые государственные налоги. Затѣмъ онъ довольно подробно разбираетъ способы примѣненія этой системы. Наконецъ Замтеръ высказывается за накладные сборы, потому, что при хорошо развитой системѣ государственныхъ налоговъ почти не остается мѣста для самостоятельной системы налоговъ мѣстныхъ. Всѣ податные объекты уже захвачены государствомъ и могутъ найтись лишь нѣкоторые незна-

чительные налоги, отъ которыхъ казна въ состояніи отказаться въ пользу мѣстнаго хозяйства. Главные же налоги на столько существенны, что отъ нихъ ни государственная казна, ни мѣстная финансовая организація отказаться не могутъ. Слѣдовательно, думаетъ Замтеръ, нельзя говорить о дѣйствительно отдѣльной системѣ мѣстныхъ налоговъ, а можно говорить развѣ лишь объ отдѣльномъ, параллельномъ существованіи нѣкоторыхъ категорій государственныхъ и мѣстныхъ, но однородныхъ налоговъ. При однородности организмовъ государственнаго и общиннаго нѣтъ принципіальныхъ основаній для выдѣла нѣкоторыхъ налоговъ въ мѣстные, а есть только нѣкоторое основаніе въ смыслѣ полезности; но желательно конечно было бы общинамъ имѣть въ полномъ своемъ распоряженіи нѣкоторые налоги, какъ и государство имѣетъ нѣкоторые налоги, недоступные общинѣ (наприм. таможенныя пошлины). Такими, особенно удобными для общинъ налогами, Замтеръ считаетъ поземельный и подомовый налоги. Тѣмъ не менѣе, ставя вопросъ: нужна ли особая система мѣстныхъ налоговъ? онъ отвѣчаетъ отрицательно и высказывается рѣшительно за систему накладныхъ сборовъ. Но къ налогамъ поземельному и подомовому система эта ему кажется непримѣнимою и онъ совѣтуетъ здѣсь предоставить общинамъ самимъ опредѣлять родъ обложенія (Steuermodus); такъ какъ только имъ доступны частые пересмотры оцѣнокъ, столь затруднительные для казны.

Изъ другихъ отзывовъ стоитъ упомянуть еще отзывъ Валькера, который существующіе нынѣ на практикѣ накладные сборы называетъ «извращеніемъ естественнаго отношенія», исходя изъ того, что по его мнѣнію не мѣстные налоги должны быть взимаемы накладкою на государственные, а напротивъ всѣ прямые государственные налоги, равно какъ уѣздные и провинціальные должны слиться въ накладные сборы съ проектируемой имъ «децентрализованной подоходной подати» *).

Доводы, приводимые противъ системы накладныхъ сборовъ мы можемъ, слѣдуя Билинскому, свести къ нижеслѣдующимъ:

а) Такъ какъ при этой системѣ сборы накладывать очень удобно, то мѣстное хозяйство легко увлекается къ расточительности. Нѣсколько копѣекъ надбавки вотируются очень легко (какъ это и можно видѣть, напримѣръ, во Франціи); это не то, что новый налогъ, который обсуждается гораздо внимательнѣе. Кромѣ того, поощреніемъ къ расточительности можетъ служить и естественное возрастаніе доходовъ, идущее параллельно съ увеличеніемъ поступленія государственныхъ налоговъ. Это естественное увеличеніе нельзя впрочемъ считать неудобствомъ въ виду постояннаго роста потребностей. Такъ что сущность дѣла—въ благоразумномъ распоряженіи средствами, что достигается, между прочимъ, хорошимъ устройствомъ контроля. Тѣмъ не менѣе Билинскій думаетъ, что безнаказанное расточеніе средствъ, замѣчаемое напримѣръ, въ хозяйствѣ австрійскихъ общинъ, вовсе не могло бы имѣть мѣста при системѣ самостоятельныхъ мѣстныхъ

*) Вышеназв. соч., стр. 95 сл.

налоговъ, такъ какъ тутъ необходимо должно явиться сознаніе приносимой жертвы.

b) По свидѣтельству лицъ, хорошо знакомыхъ съ явленіями мѣстной практики, какъ въ Австріи, такъ и во Франціи *) замѣчается тотъ фактъ, что большинство изъ числа необразованныхъ гражданъ склонны приписывать тяжесть налоговъ не вліянію мѣстныхъ накладныхъ сборовъ, а собственно государственнымъ налогамъ. Дѣло въ томъ, что сборы эти взимаются одновременно съ государственными; въ окладныхъ спискахъ доли мѣстная и государственная не всегда бываютъ ясно раздѣлены; притомъ же очень и очень многіе по неграмотности, малограмотности или апатіи совсѣмъ и не заглядываютъ въ списки, а просто, видя что съ нихъ требуютъ много, приписываютъ всю вину государственной казнѣ, забывая о долѣ, причитающейся ихъ мѣстному хозяйству. Напротивъ съ самостоятельною системою совсѣмъ иное дѣло: уже самое обсужденіе самостоятельныхъ налоговъ мѣстнымъ представительствомъ, совершаемое подъ вліяніемъ воззрѣній плательщиковъ, неизбѣжно ревнующихъ о своихъ интересахъ, должно вести къ осмотрительности въ учрежденіи этихъ налоговъ. А при уплатѣ ихъ чувство неудовольствія, ощущаемое плательщиками отдѣльно отъ такого же чувства, сопровождающаго уплату налоговъ государственныхъ, должно конечно усиливать въ нихъ желаніе получше контролировать высоту и употребленіе взятыхъ съ нихъ налоговъ. Если каждому плательщику или хоть большинству будетъ ясно, во сколько ему обходится самоуправленіе, то излишнія траты если и будутъ дѣлаться, то по крайней мѣрѣ, надо надѣяться, съ общаго согласія цѣлой общины или цѣлаго земства, а не подъ вліяніемъ отдѣльныхъ партій и лицъ, захватывающихъ въ свои руки руководство общественными дѣлами, при отсутствіи горячаго интереса къ нимъ въ большинствѣ населенія.

c) Накладные сборы кажутся какъ будто болѣе удобными, чѣмъ самостоятельные, на случай необходимости увеличенія расходовъ: стоитъ только повысить процентъ накладки. И вотируется такое повышеніе гораздо снисходительнѣе, чѣмъ новый налогъ или повышеніе самостоятельнаго; потому что отмѣна современемъ сдѣланной надбавки представляется всегда болѣе легкимъ дѣломъ, чѣмъ отмѣна или пониженіе налога самостоятельнаго. И наоборотъ повышеніе самостоятельнаго налога всегда встрѣтитъ больше препятствій со всѣхъ сторонъ. Но и самыя эти препятствія имѣютъ свою хорошую сторону: въ виду ихъ — повышенія дѣлаются гораздо осмотрительнѣе и съ бо́льшимъ соображеніемъ дѣйствительной надобности и ихъ величины. Притомъ же наблюденіе показываетъ, что платить параллельно два разные налога легче, нежѣли одинъ, увеличенный до суммы ихъ обоихъ. Такимъ образомъ, если и дѣйствительно уве-

*) Brasch, Die Gemeinde u. ihr Finanzwesen in Frankreich, 1874. Leroy-Beaulieu, L'administration locale en France et en Angleterre, 1876. Metz, въ Communalsteuerfrage; Bilinski, Die Gemeindebesteuerung, 1878.

личиваніе доходовъ при налогахъ самостоятельныхъ труднѣе, чѣмъ при системѣ накладныхъ сборовъ, то происходитъ оно гораздо обдуманнѣе и съ меньшей зависимостью отъ качествъ и величины государственныхъ налоговъ. Къ этому прибавимъ еще основательное замѣчаніе Фридберга, что государство, по праву сильнѣйшаго, всегда склонно принять мѣры къ тому, чтобы обезпечить податные источники за собою, т. е. оно, или опредѣлитъ максимумъ допускаемаго участія мѣстныхъ учрежденій въ государственныхъ налогахъ, или потребуетъ, чтобъ оклады мѣстныхъ налоговъ представлялись на его одобреніе, какъ это практикуется вполнѣ во Франціи. Но понятно, что при системѣ накладокъ дѣлать эти ограниченія гораздо легче, чѣмъ въ налогахъ самостоятельныхъ. Для увеличенія доходности послѣднихъ самоуправленіе имѣетъ въ своемъ распоряженіи совершенно законное средство — повышеніе оцѣнокъ, дающее возможность увеличивать производительность налоговъ, не выходя изъ узаконенныхъ предѣловъ окладовъ.

d) Для самого правительства накладные сборы менѣе удобны, чѣмъ самостоятельные, хотя и даютъ больше свободы въ опекѣ надъ мѣстными финансами. Такъ, напримѣръ, въ случаѣ надобности преобразовать систему государственныхъ налоговъ, правительство, не будучи связано соображеніями о томъ, какъ бы это преобразованіе не причинило затрудненій мѣстному хозяйству, можетъ дѣйствовать гораздо свободнѣе *). Въ свою очередь и мѣстныя учрежденія имѣютъ больше свободы въ критикѣ своихъ самостоятельныхъ налоговъ и въ предпринятіи улучшеній въ нихъ. Ихъ проекты въ этомъ случаѣ конечно будутъ приняты правительствомъ съ бо̀льшею благосклонностью, чѣмъ предположенія ихъ объ улучшеніяхъ въ системѣ государственныхъ налоговъ, нерѣдко кажущіяся нѣкоторымъ администраторамъ вмѣшательствомъ мѣстныхъ учрежденій не въ свое дѣло. Далѣе, подтверждаетъ Билинскій, накладная система способна держать правительство въ постоянномъ страхѣ, что земельными и общинными накладками будутъ истощены его податные источники. Правда, правительство имѣетъ противъ этого средство въ установленіи предѣльныхъ цыфръ накладокъ; но нельзя же считать это очень удобнымъ для мѣстныхъ финансовъ. Впрочемъ, и въ установленіе самостоятельныхъ мѣстныхъ налоговъ государственная власть вынуждена вмѣшиваться, помимо своего общаго контрольнаго наблюденія, и прямо въ фискальныхъ своихъ интересахъ.

e) Неудобны накладные сборы и тѣмъ, что лишаютъ мѣстное хозяйство возможности пользоваться тѣми собственно источниками, которые, при правильномъ ходѣ дѣла, должны бы быть ему предоставлены, если и не вполнѣ, то бо̀льшею своею долею. Самостоятельность системы мѣстныхъ налоговъ не должна ограничиваться однимъ только параллельнымъ существованіемъ мѣстныхъ налоговъ одного типа съ государственными (какъ, напримѣръ, государствен-

*) Билинскій этимъ именно соображеніямъ приписываетъ замедленіе австрійской податной реформы.

ный и мѣстный поземельный налогъ, личный и др.). Ее слѣдуетъ понимать шире, а именно, что въ числѣ мѣстныхъ налоговъ могутъ существовать и такіе, какихъ нѣтъ, да и быть не можетъ въ государственномъ бюджетѣ. Вспомнимъ, напримѣръ, о тѣхъ особенностяхъ, которыя проявляются при земскомъ и общинномъ обложеніи нѣкоторыхъ лицъ и объектовъ, каковы: члены другихъ земствъ и общинъ, нѣкоторыя юридическія лица, — или при мѣстныхъ косвенныхъ налогахъ. Вспомнимъ и мѣстное обложеніе собственности и нѣкоторыхъ доходовъ, принадлежащихъ самому государству.

f) Далѣе можно указать еще на то, что въ системѣ накладныхъ сборовъ нѣтъ ручательства за правильное распредѣленіе ихъ: одни плательщики чувствуютъ налоги на себѣ черезъ чуръ тяжело, другіе почти не чувствуютъ,— словомъ мѣстное обложеніе тутъ подчиняется всѣмъ неправильностямъ государственнаго. Нѣкоторыя личности, наконецъ, и вовсе не подпадаютъ при этомъ мѣстному обложенію, если не платятъ тѣхъ налоговъ (именно прямыхъ), съ которыхъ дозволено брать накладки. Но даровое пользованіе мѣстными благами не должно быть допускаемо. Государство въ своей системѣ налоговъ настигаетъ гражданина тѣмъ или другимъ налогомъ, такъ что рѣдко кто ускользаетъ отъ платежа. Мѣстныя же учрежденія безъ самостоятельныхъ налоговъ, и при ограниченіи накладокъ допущеніемъ ихъ только на прямые налоги, да и то не на всѣ, лишаются возможности привлекать къ налогу всѣхъ своихъ податныхъ субъектовъ *). А между тѣмъ аномалія эта здѣсь замѣтнѣе для всѣхъ и каждаго, чѣмъ въ государственномъ обложеніи и слѣдовательно чаще и легче можетъ давать поводъ въ ропоту. Услуги мѣстнаго самоуправленія ближе къ пониманію и учету всѣхъ и каждаго, чѣмъ услуги государственнаго управленія. Потому-то несомнѣнно важно, чтобъ всѣ разряды мѣстныхъ жителей были какъ можно равномѣрнѣе привлечены къ налогамъ, какъ участники мѣстныхъ интересовъ. Осуществиться же это можетъ всего удобнѣе только при помощи самостоятельной системы мѣстныхъ налоговъ. Правда, накладками на *всѣ* вообще государственные налоги обезпечивалось бы участіе *всѣхъ* и въ мѣстныхъ расходахъ; но во 1-хъ практика доселѣ еще не допускаетъ такого расширенія системы накладокъ, а во 2-хъ — равномѣрность распредѣленія и дѣйствительное соотвѣтствіе обложенія съ податною силою все-таки недостигались бы, а напротивъ, какъ выше было замѣчено, тѣмъ еще болѣе обострялись бы всѣ недостатки государственныхъ налоговъ. Съ другой стороны, если не бу-

*) Билинскій указываетъ, напримѣръ, что въ австрійскихъ городахъ пользованіе услугами школъ, санитарныхъ учрежденій, полиціи и др. достается множеству лицъ даромъ, такъ какъ они не платятъ прямыхъ налоговъ, при которыхъ взимаются накладки, идущія на содержаніе сказанныхъ учрежденій. Тоже, быть можетъ, найдется и во Франціи. Браунъ (Vierteljahrsschr. f. V. Wirthsch., XIV) доказываетъ даже, что при системѣ накладныхъ сборовъ иногда самымъ несправедливымъ образомъ, сельскіе жители привлекаются къ несенію городскихъ расходовъ и наоборотъ — городскіе къ несенію сельскихъ расходовъ, да притомъ еще наравнѣ съ тѣми лицами, которыя дѣйствительно должны подлежать этимъ налогамъ.

детъ постановленія, что накладки должны быть на всѣ налоги одинаковы, то вполнѣ возможно, что даже умышленно одни классы въ мѣстности, смотря по преобладанію партій, будутъ облагаться тяжеле, а другіе легче. Если же законъ установитъ однообразную норму накладокъ, то это можетъ повредить нормальному развитію мѣстнаго бюджета.

g) Существуетъ и такое опасеніе, что тамъ, гдѣ раскладка и взиманіе государственныхъ податей поручается общинамъ, система накладныхъ сборовъ можетъ вредить обѣимъ этимъ операціямъ. Полагаютъ именно, что напримѣръ община, существующая при помощи накладныхъ сборовъ, будетъ исчислять государственные налоги какъ можно выше, чтобъ самой больше получать накладками, — и въ тоже время будетъ менѣе усердна въ собираніи казенныхъ окладовъ. Напротивъ община, имѣющая достаточное количество доходовъ отъ своихъ имуществъ и т. п., и не особенно нуждающаяся въ накладкахъ, будетъ дѣлать оцѣнки для государственныхъ налоговъ какъ можно ниже, чтобъ меньше платить казеннаго оклада *). То и другое, пожалуй возможно, но впрочемъ, доселѣ еще не обнаруживалось на практикѣ. Изъ этой послѣдней напротивъ извѣстно, и по слѣдамъ ея усвоено теоріей, что вообще правильность оцѣнокъ и раскладокъ всего лучше обезпечивается предоставленіемъ этого дѣла общинамъ. Такимъ образомъ соразмѣрное съ податною силою повышеніе оцѣнокъ, съ цѣлью увеличенія суммы накладныхъ сборовъ, не представляетъ ничего нераціональнаго. А повышеній, выходящихъ за предѣлы податной силы ожидать нельзя уже потому, что община не станетъ же накладывать сама на себя руку. Возможнѣе кажется противоположное дѣйствіе — пониженіе оцѣнокъ съ цѣлью уменьшенія казенныхъ окладовъ налога, но это можетъ быть устранено административнымъ контролированіемъ оцѣнокъ.

h) Наконецъ припомнимъ сказанное уже выше, что системы государственныхъ налоговъ далеки еще отъ совершенства. Съ пріуроченіемъ же къ такимъ неудовлетворительнымъ системамъ и системы мѣстнаго обложенія всѣ неприглядныя стороны государственной системы должны дѣлаться еще ощутительнѣе. Поэтому Leroy-Beaulieu совершенно основательно ставитъ необходимымъ условіемъ для накладныхъ сборовъ правильность государственныхъ налоговъ **).

Всѣ изложенные доводы служатъ подтвержденіемъ высказанному нами мнѣнію, что мѣстное самоуправленіе должно имѣть самостоятельную систему налоговъ. Но нужнымъ считаемъ замѣтить, что выборъ той или другой системы есть скорѣе вопросъ удобства, нежели вопросъ принципа. Съ теоретической стороны нѣтъ большой разницы между накладными сборами и само-

*) Ср. заявленіе Брауна въ Verhandl. des 9 Congrseses der Volkswirte; Vierteljahrsschr. f. V. W. 1876, XIX. Также—Валькеръ, в. н. соч.

**) Мысль эта, впрочемъ, не разъ была высказана и другими, напримѣръ Брауномъ, Vierteljahrsschr. XIV, и референтами на австрійскомъ экономическомъ съѣздѣ 1875 года.

стоятельными мѣстными налогами: общій принципъ, какъ для государственныхъ, такъ и для мѣстныхъ налоговъ одинъ и тотъ же — податная способность, и главные объекты обложенія одни и тѣже. Поэтому нельзя не назвать преувеличеніемъ мысль *) будто системою накладныхъ мѣстныхъ сборовъ отнимается у самоуправленія его корпоративный характеръ, и будто чрезъ нее оно непремѣнно превращается въ простыя административныя подраздѣленія государственнаго тѣла, какъ во Франціи. Въ Австріи, по свидѣтельству Билинскаго, система накладныхъ сборовъ нисколько не помѣшала развитію самоуправленія, хозяйство котораго доходитъ тамъ иногда даже до крайнихъ предѣловъ самостоятельности. И конечно, излишнее вліяніе государственныхъ административныхъ властей на мѣстное хозяйство можетъ быть предусмотрѣно и устранено законодательствомъ о самоуправленіи, независимо отъ большей или меньшей самостоятельности системы мѣстныхъ финансовъ. Разумѣется, если центральное правительство будетъ смотрѣть на мѣстное самоуправленіе только, какъ на неоплачиваемую отъ казны писшую мѣстную администрацію, то самостоятельные мѣстные налоги могутъ быть ему даже непріятны, какъ напоминаніе о самостоятельности мѣстнаго самоуправленія. Но ошибочно также думать, будто самостоятельностью его и его налоговъ устраняется всякій контроль правительства и всякое вліяніе его на дѣйствія самоуправленія. А съ другой стороны нельзя отвергать, что вполнѣ проявить свою жизненность и обнаружить свои качества самоуправленіе можетъ только вполнѣ стоя на собственныхъ ногахъ, для чего полезно, между прочимъ, чтобъ и система его налоговъ была самостоятельная, устраненная отъ вліянія воззрѣній, руководящихъ государственными финансовыми учрежденіями. Самостоятельные налоги, какъ мы говорили уже, возбуждаютъ къ себѣ больше вниманія въ мѣстномъ населеніи, что не можетъ не отзываться благотворно на всемъ ходѣ мѣстнаго хозяйства. Истинное самоуправленіе покоится на положительномъ содѣйствіи всѣхъ его участниковъ, на ясномъ сознаніи ими своихъ правъ и обязанностей. Развитію же этого содѣйствія особенно помогаетъ точное знаніе жертвъ, приносимыхъ въ распоряженіе органовъ самоуправленія, — знаніе, наиболѣе осязательное при существованіи мѣстнаго бюджета, опирающагося на самостоятельные налоги. Лоренцъ Штейнъ**), прослѣдивъ вопросъ о мѣстныхъ налогахъ въ историческомъ ихъ развитіи, пришелъ къ выводу, что съ съ развитіемъ самоуправленія накладные сборы превращаются въ систему самостоятельныхъ мѣстныхъ податей; такъ что система накладныхъ сборовъ составляетъ лишь переходную ступень въ организаціи мѣстныхъ налоговъ, а вовсе не служитъ выраженіемъ ихъ совершенства.

Вагнеръ ***) говоритъ почти тоже, объясняя возникновеніе системы накладныхъ мѣстныхъ сборовъ исторически утратою автономіи прежними политиче-

*) Braun, ibidem.

**) Fin. Wiss. 1878. I. 110—111.

***) Fin. Wiss. 1878. I, стр. 91 сл.

скими тѣлами, при поглощеніи ихъ государствомъ, которое и сдѣлало провинціи, округи и даже общины простыми механическими своими подраздѣленіями, безъ самостоятельной жизни. А при новѣйшихъ опытахъ децентрализаціи, заявляетъ онъ, съ превращеніемъ этихъ механическихъ частей въ политическіе и хозяйственные организмы, нерѣдко боялись затрудненій, связанныхъ съ самостоятельною системою мѣстныхъ налоговъ; боялись и столкновенія ея съ государственною системою, равно и того, чтобъ независимость организмовъ самоуправленія не сдѣлалась бы слишкомъ велика. Конечно, полной автономіи въ податномъ дѣлѣ, говоритъ Вагнеръ далѣе, нельзя имъ дать; потому что это противорѣчитъ суверенитету государства и потому что выборъ и опредѣленіе размѣровъ мѣстныхъ налоговъ зависятъ необходимо отъ государственныхъ налоговъ. Но отдѣльная своя система налоговъ больше соотвѣтствуетъ существу самоуправленія. Потому что только таковая способна примѣняться къ экономическимъ отношеніямъ отдѣльныхъ мѣстностей и къ спеціальнымъ задачамъ, въ выполненіи коихъ организмы самоуправленія дѣйствуютъ замѣсто государства. Податная система этихъ организмовъ столько же должна руководствоваться мѣстными особенностями, сколько система государственныхъ налоговъ общими отношеніями всей страны. Но система накладныхъ сборовъ противорѣчитъ этому требованію, и принципіальное исключеніе особенныхъ налоговъ изъ податной системы самоуправленія противорѣчитъ самой цѣли его. Государство должно оставить за собою только право согласія на дѣласмый самоуправленіемъ выборъ налоговъ. Накладки же можно допускать, въ случаѣ надобности, только при косвенныхъ государственныхъ налогахъ.

Таковы основныя соображенія Вагнера относительно системы мѣстныхъ налоговъ. Дѣлая же далѣе различіе между организмами самоуправленія онъ находитъ, что система накладныхъ сборовъ представляется наименѣе опасною въ хозяйствѣ организмовъ, болѣе похожихъ на государство, какъ провинціи и отчасти округи (уѣзды), и тѣмъ опаснѣе, чѣмъ союзъ меньше, въ особенности слѣдовательно для общинъ; потому что тутъ особенности мѣстныхъ отношеній требуютъ еще бо́льшаго къ себѣ вниманія. Такъ въ общинѣ, напоминаетъ Вагнеръ, технически возможнѣе выполнить самое существенное для нея требованіе податной политики, чтобъ налагались особенные налоги на тѣхъ, кто получаетъ наибольшую пользу отъ мѣстныхъ учрежденій и расходовъ,—каковы земле- и домовладѣльцы. Такъ что принципъ услуги и возмездія лучше осуществляется при помощи особой системы налоговъ.

Впрочемъ мнѣніе свое объ особенной опасности накладныхъ сборовъ для общинъ Вагнеръ вскорѣ радикально измѣнилъ: въ тезисахъ, составленныхъ имъ для доклада въ «обществѣ соціальной политики» (Verein für Socialpolitik) онъ рекомендуетъ накладные сборы наоборотъ именно для сельскихъ общинъ и для мелкихъ земледѣльческихъ городовъ,—съ нѣкоторыми лишь отступле-

ніями отъ казеннаго распредѣленія *). Нѣкоторые наконецъ считаютъ нужнымъ допускать накладные сборы ради практической необходимости, а не по принципу **).

Итакъ, если и можно согласиться на допущеніе системы накладныхъ сборовъ въ составъ мѣстныхъ финансовыхъ средствъ, то единственно въ видѣ исключенія. Нормальная система мѣстныхъ налоговъ—система самостоятельныхъ налоговъ. По мѣрѣ развитія своей самостоятельности, мѣстное самоуправленіе должно стремиться къ упроченію самостоятельности своихъ финансовъ постановкою ихъ, по возможности, внѣ зависимости отъ устройства и состоянія финансовъ государственныхъ. «Возможно бо́льшая независимость мѣстнаго обложенія отъ государственнаго есть важное политическое требованіе», справедливо замѣчаетъ Фридбергъ. Самостоятельными налогами укрѣпляется истинный духъ самоуправленія; ибо они способствуютъ увеличенію взаимной отвѣтственности членовъ общества и развитію его самосознанія.

Таковъ выводъ, къ которому и мы приходимъ относительно выбора системы мѣстныхъ налоговъ. Этотъ выводъ былъ сдѣланъ нами уже въ первыхъ нашихъ опытахъ изслѣдованія этого вопроса ***). Здѣсь мы его подтверждаемъ, не будучи въ состояніи убѣдиться въ противномъ, ни доводами новѣйшихъ защитниковъ системы накладныхъ сборовъ, ни настойчивымъ проведеніемъ этой системы въ послѣднихъ прусскихъ проектахъ реформы общинныхъ налоговъ.

b) значеніе различныхъ группъ налоговъ въ мѣстномъ обложеніи.

Если система налоговъ должна быть самостоятельная, не подчиненная системѣ налоговъ государственныхъ, то возникаетъ вопросъ, какія же группы и виды налоговъ имѣютъ право войти въ ея составъ?

О каждомъ изъ числа государственныхъ налоговъ можно поставить вопросъ: годится ли онъ и на сколько войти въ составъ системы мѣстныхъ налоговъ? Съ этого мы и можемъ начать обзоръ матеріала, могущаго войти въ составъ мѣстной системы. Правда, мы упоминали, что могутъ оказаться въ этой системѣ и такіе налоги, которыхъ нѣтъ въ государственной, равно какъ и наоборотъ; но надо сознаться, что налоги эти все-таки занимаютъ второстепенное мѣсто въ сравненіи съ тѣми, которые получаются съ тѣхъ же источниковъ, что и государственные. Создавать какіе либо новые значительные мѣстные налоги въ наше время весьма мудрено, въ виду того, что всѣ существенные источники налоговъ уже затронуты налогами государственными. Съ другой стороны, такъ какъ нѣтъ вѣроятности, чтобъ государство поступилось нѣкоторыми

*) Wagner, Die Communalsteuerfrage. 1878.

**) Ср. Zum Entwurf eines Gesetzes über Communalsteuern. Leipzig. 1878.

***) См. журналъ: «Сельское хозяйство и лѣсоводство», 1869. т. I. Внутреннее обозрѣніе. Сборникъ Гос. знаній, т. II, 1875 г.: «Земскія повинности и мѣстные налоги».

налогами всецѣло въ пользу мѣстнаго самоуправленія, то понятно, что и въ системѣ мѣстныхъ налоговъ окажутся почти тѣже налоги, что въ системѣ государственныхъ, только съ особеннымъ значеніемъ нѣкоторыхъ изъ нихъ въ силу особенной связи ихъ объектовъ съ мѣстностью.

Обзоръ группъ налоговъ, входящихъ и могущихъ входить въ составъ системы мѣстныхъ, удобно начать съ обзора по общему подраздѣленію налоговъ на *прямые* и *косвенные*. Мы начнемъ этотъ обзоръ съ налоговъ косвенныхъ, какъ менѣе существенныхъ въ мѣстномъ финансовомъ строѣ и потому неимѣющихъ надобности въ подробномъ разсмотрѣніи. Разсмотрѣвъ ихъ значеніе, удобства и неудобства въ качествѣ налоговъ мѣстныхъ, мы перейдемъ потомъ къ налогамъ прямымъ—общепризнанному центру тяжести системы мѣстнаго обложенія.

А. Косвенные налоги.

Извѣстно, что теорія отдаетъ рѣшительное предпочтеніе прямымъ налогамъ передъ косвенными, не смотря на то, что въ общей практикѣ государствъ значеніе косвенныхъ налоговъ не только не уменьшается, а все больше увеличивается. Еще рѣшительнѣе высказывается теорія противъ мѣстныхъ косвенныхъ налоговъ; но тутъ и на практикѣ косвенные налоги уступаютъ въ значеніи своемъ прямымъ. Извѣстно также, что косвенные налоги имѣютъ свои хорошія качества, которыя и дѣлаютъ ихъ необходимымъ элементомъ въ составѣ системы государственныхъ налоговъ. Такъ, между прочимъ, они даютъ возможность облагать съ большимъ удобствомъ дѣйствительно *всѣ* классы населенія, тогда какъ и самыя хитрыя соединенія прямыхъ налоговъ не въ состояніи настичь всѣхъ плательщиковъ. Это качество косвенныхъ налоговъ и заставляетъ нѣкоторыхъ допускать ихъ и въ систему мѣстныхъ финансовъ, именно въ тѣхъ особенныхъ случаяхъ, когда справедливость требуетъ привлечь къ участію въ мѣстныхъ расходахъ и такихъ лицъ, которыя прямыми налогами затронуты быть не могутъ, хотя и пользуются выгодами мѣстнаго общежитія и благоустройства *). Таковы лица, временно пребывающія въ мѣстномъ союзѣ и еще болѣе—лица, пребывающія постоянно, но не владѣющія тамъ никакими реальными объектами налоговъ. Въ этомъ послѣднемъ отношеніи особенно можетъ оказаться важна роль косвенныхъ налоговъ, какъ способа обложенія рабочаго люда. Не смотря на все это, до новѣйшаго времени, литература представляла весьма небольшое число голосовъ за мѣстные косвенные налоги, высказывающихся притомъ довольно условно. Такъ, напримѣръ, Мальхусъ **) склоняется въ пользу ихъ взамѣнъ накладныхъ сборовъ, т. е. какъ бы выбирая изъ двухъ золъ меньшее. Особенно замѣчательно отношеніе къ нимъ

*) Ср. Held. Einkommensteuer, 1872; 142. Grumbrecht говоритъ въ пользу косвенныхъ налоговъ въ крѣпостяхъ, ради обложенія гарнизоновъ (Vierteljahrsschr. f. V. W., XIX).

**) Malchus, Handb. der F. Wiss., 1830, I, 366 сл.

Роттека *). Являясь противникомъ государственныхъ косвенныхъ налоговъ онъ предлагалъ однако для покрытія большей части общинныхъ расходовъ между прочимъ и косвенные налоги, въ видѣ акцизовъ съ ввозимыхъ въ общины предметовъ потребленія **), притомъ съ такимъ выборомъ объектовъ обложенія, чтобъ на богатыхъ плательщиковъ приходилось нѣсколько больше, чѣмъ на бѣдныхъ, и чтобъ налоги эти упадали, елико возможно, на мѣстныхъ жителей, а не на чужихъ, тутъ находящихся. Эти налоги на потребленіе должны, по его мнѣнію, облагать не только припасы, привозимые изъ другихъ мѣстъ, но и производимые въ чертѣ общины; иначе «это было бы несправедливымъ угнетеніемъ для чужихъ производителей и для тѣхъ изъ жителей, которые не производятъ тѣхъ продуктовъ въ собственномъ хозяйствѣ».

Вообще же въ томъ немногомъ, что имѣется въ прежней литературѣ о мѣстныхъ налогахъ,—отзывы о косвенныхъ налогахъ неблагопріятны. Майеръ, напримѣръ, требуетъ даже совершеннаго запрещенія вводить въ общинахъ налоги на потребленіе, выставляя причинами: что выручку, отъ нихъ получаемую трудно согласовать съ перемѣнами, происходящими въ потребностяхъ общины; что, «при извѣстныхъ экономическихъ и политическихъ своихъ неудобствахъ», они ложатся всегда неравномѣрно; что суммы платежей отдѣльныхъ лицъ зависятъ отъ многихъ случайныхъ обстоятельствъ, не соображаясь, ни съ доходомъ, ни съ тѣмъ отношеніемъ, въ какомъ лицо состоитъ къ данной общинѣ ***).

Въ новѣйшее время вопросъ о мѣстныхъ косвенныхъ налогахъ сталъ предметомъ особеннаго вниманія и не разъ былъ подвергнутъ обстоятельной разработкѣ, какъ во французской, такъ и въ нѣмецкой литературѣ. Французская литература имѣетъ цѣлый рядъ сочиненій о привратныхъ акцизахъ (octrois); въ нѣмецкой, можно указать особенно на работы, сдѣланныя по поводу экономическихъ конгрессовъ. Французская, а также и бельгійская литература представляютъ почти исключительно противниковъ мѣстныхъ налоговъ съ потребленія, разсматривающихъ притомъ вопросъ о нихъ въ довольно узкихъ границахъ, примѣнительно къ своимъ мѣстнымъ условіямъ. Въ нѣмецкой литературѣ вопросъ поставленъ шире и проводятся нѣкоторыя принципіальныя основанія. Таковы нѣкоторые изъ отзывовъ, помѣщенныхъ въ сборникѣ: Die Communalsteuerfrage. Напримѣръ Брухъ называетъ обложеніе по размѣру потребленія, если оно возможно безъ обремененія внутренняго торговаго движенія, — цѣлесообразнымъ пополненіемъ прямыхъ налоговъ. Главный упрекъ, дѣлаемый косвеннымъ налогамъ, что они сильнѣе обременяютъ собою бѣдные классы, чѣмъ богатые, направленъ, по мнѣ-

*) Rotteck, Staatslexicon, VI; «Gemeinde».

**) См. выше, стр. 64.

***) Zeitschr. f. d. St. wiss. 1848, 580—581. Онъ однако противъ немедленной ихъ отмѣны, находя это неудобнымъ и затруднительнымъ.

нію Бруха, не противъ принципа, а противъ способа взиманія этихъ налоговъ *). Онъ напоминаетъ также, подобно Гельду, что ими привлекаются и посторонніе къ уплатѣ за причиняемые общинѣ расходы; устраняется неудобное въ государственныхъ интересахъ повышеніе подоходной подати; наконецъ указываетъ и на то, что съ размноженіемъ видовъ косвенныхъ налоговъ, смягчается и несоразмѣрность обремененія низшихъ классовъ населенія. Другой авторъ, Рейтценштейнъ указываетъ въ пользу этихъ налоговъ на то, что это размноженіе объектовъ обложенія, даетъ наприм. французскимъ крупнымъ общинамъ возможность, при сравнительно низкихъ окладахъ, получать значительные доходы, что укрѣпляетъ ихъ самостоятельность. Цюрнъ сводитъ вопросъ къ тому, какъ налогъ устроенъ на практикѣ, какова его высота и какъ онъ взимается. Изъ наблюденій надъ вліяніемъ мѣстныхъ косвенныхъ налоговъ въ Баваріи онъ выводитъ, что они несомнѣнно благодѣтельнымъ образомъ споспѣшествовали развитію городовъ; такъ что они всѣ единодушно воспротивились намѣренію правительства отмѣнить оные. Онъ тоже особенно отмѣчаетъ то, что этими налогами привлекается къ покрытію мѣстныхъ расходовъ и подвижная часть населенія, пользующаяся мѣстными удобствами, а между тѣмъ недостижимая для прямыхъ налоговъ,—что число плательщиковъ такимъ образомъ увеличивается къ облегченію кореннаго населенія. И наконецъ онъ высказывается за повсемѣстное принятіе въ Германіи налоговъ на потребленіе въ систему общинныхъ налоговъ. Указаніе на несправедливость, создаваемую этими налогами, Цюрнъ устраняетъ вопросомъ: «да существуетъ ли хоть одинъ вполнѣ совершенный и справедливый налогъ»? Далѣе онъ доказываетъ, что налогъ, уплачиваемый рабочими и пр. въ цѣнѣ потребляемыхъ ими продуктовъ, непремѣнно перелагается на хозяевъ и пр.; такъ что въ сущности больше выплачиваетъ налога именно тотъ, кто больше имѣетъ доходовъ, платя въ рабочей и наемной платѣ и за потребленіе своихъ рабочихъ и слугъ и пр. Удешевленіе же продуктовъ, еслибъ даже оно и оказалось съ отмѣною налога, не можетъ отразиться на рабочихъ, ибо замѣна косвеннаго налога повышеніемъ налога на недвижимую собственность, т. е. въ городахъ—на дома, вызоветъ повышеніе квартирныхъ цѣнъ. Стѣсненіе промышленности, на которое указывается обыкновенно противниками этихъ налоговъ, Цюрнъ вовсе не находитъ очень важнымъ; потому что мѣстное обложеніе потребленія простирается главнымъ образомъ на такіе промыслы, которые не имѣютъ сбыта внѣ общины (напр. булочный, мясной) и которымъ, значитъ, свобода передвиженія вовсе не нужна. Такимъ образомъ, по убѣжденію Цюрна, отмѣна давно уже существующихъ общинныхъ налоговъ на по-

*) Въ доказательство, что они не такъ тяжки, какъ думаютъ, онъ указываетъ на агитацію въ нѣкоторыхъ городахъ Пруссіи въ пользу продолженія взиманія налога на мясо и напоминаетъ, что отмѣна его въ Берлинѣ совершилась большинствомъ только одного голоса и что берлинскія газеты не разъ высказывались за введеніе его вновь. Friedberg, (Die Besteuer. der Gemeinden, 85)—высказывается за возстановленіе Mahl- und Schlachtsteuer по всей Германіи.

требленіе окажется даже положительно невыгодною и особенно для рабочаго населенія, которому придется платить новый прямой налогъ въ замѣну ихъ, да еще увеличенную квартирную плату, между тѣмъ какъ цѣны на продукты, какъ опытъ доказываетъ, не понизятся съ отмѣною налога на оные.

Адольфъ Вагнеръ допускаетъ мѣстные косвенные налоги, если они уже существуютъ, какъ въ формѣ привратныхъ акцизовъ, такъ и въ формѣ накладокъ къ государственнымъ косвеннымъ налогамъ; но не совѣтуетъ вводить ихъ вновь. Гдѣ къ нимъ уже привыкли, тамъ дѣйствительно отмѣна ихъ, если они не были чрезмѣрно высоки, не можетъ значительно облегчить жителей. Извѣстно, какъ туго подаются внизъ разъ установившіяся цѣны *).

Шеффле допускаетъ мѣстные налоги на потребленіе лишь съ большими оговорками, и только на предметы не существенно необходимые. Обложеніе же необходимыхъ предметовъ онъ допускаетъ, и то лишь въ большихъ городахъ, исключительно въ случаѣ крайней финансовой нужды, съ отмѣною по миновании ея**).

Припомнимъ наконецъ и отношеніе Л. Штейна къ обложенію рабочаго класса: неодобряя косвенные налоги для этой цѣли онъ рекомендуетъ особый личный налогъ, но именно имъ равнозначущій ***). И это потому, что податная сила обыкновенныхъ предметовъ продовольствія кажется ему слишкомъ малою для того, чтобъ могла давать достаточный доходъ при малыхъ окладахъ налога; а также потому, что издержки взиманія косвенныхъ налоговъ слишкомъ велики. Это и приводитъ его къ обращенію податной обязанности съ объекта на субъектъ, въ размѣрѣ, соотвѣтствующемъ среднему потребленію предметовъ продовольствія ****).

Итакъ вопросъ идетъ только о большемъ или меньшемъ удобствѣ обложенія низшихъ классовъ тѣмъ или другимъ способомъ, но не о такой системѣ, при которой эти классы не платили бы никакихъ мѣстныхъ налоговъ.

---

*) Wagner, Die Communalsteuerfrage. Ср. F. W. I, 93. Брухъ указываетъ, напримѣръ, что мясо въ Берлинѣ очень мало удешевилось съ отмѣною Schlachtsteuer и все-таки было въ 1877 г. дороже, чѣмъ въ Бреславлѣ, гдѣ налогъ этотъ тогда еще не былъ отмѣненъ. Метцъ напоминаетъ, что отмѣна octroi на мясо въ Парижѣ, 1848, продолжавшаяся 4 мѣсяца, не привела къ пониженію цѣнъ на мясо, а между тѣмъ городъ понесъ 5 м. фр. убытку.

**) Schäffle, Die Grundsätze der Steuerpolitik. 1880; 451. Hack (Zur Reform des Gemeindesteuerwesens in Würtemberg, въ Zeitschr. f. die Staatsw. 1872) противъ нихъ, но считаетъ ихъ полезными, какъ средство для облегченія тяжести прямыхъ налоговъ.

***) Ср. выше, стр. 49.

****) Фридбергъ высказывается за обложеніе потребленія въ большихъ общинахъ, въ такомъ родѣ, чтобы имъ затрогивались именно тѣ низшіе разряды плательщиковъ, которые изъемлются отъ налога личнаго (гдѣ есть онъ есть)—по непостоянству ихъ жительства и по слабости ихъ въ экономическомъ отношеніи, дѣлающей прямое обложеніе слишкомъ для нихъ неудобнымъ.

Что касается до группы противниковъ мѣстныхъ косвенныхъ налоговъ, то она и теперь гораздо многочисленнѣе, чѣмъ группа лицъ, ихъ допускающихъ. Всего больше такихъ противниковъ представляютъ разумѣется Франція и Бельгія, изъ коихъ первая и донынѣ еще имѣетъ эти налоги, а вторая подъ натискомъ общественнаго мнѣнія отмѣнила ихъ у себя, съ 1863 г., послѣ продолжительнаго существованія. На съѣздахъ нѣмецкихъ экономистовъ въ Ганноверѣ въ 1864 г. и въ Гамбургѣ 1867 г. вопросъ рѣшенъ также не въ пользу этихъ налоговъ. Наконецъ, въ упомянутомъ сборникѣ: Die Communalsteuerfrage находимъ рядъ мнѣній и доводовъ противъ нихъ.

Такъ напримѣръ Людвигъ-Вольфъ находитъ, что налоги на потребленіе больше обремеияя бѣдныхъ, чѣмъ зажиточныхъ, составляютъ несправедливость въ отношеніи первыхъ и такимъ образомъ побуждаютъ ихъ къ нарушеніямъ законнаго порядка. Такъ что налоги эти, по его мнѣнію, слѣдуетъ устранить не столько даже по причинѣ экономическаго обремененія бѣдныхъ, сколько по моральнымъ и соціально-политическимъ причинамъ. Вызываемые этими налогами обманы, говоритъ онъ, дѣйствуютъ деморализующимъ образомъ на духъ управленія и населенія. Они вредятъ свободѣ передвиженія людей и товаровъ. Наконецъ легкая возможность увеличиванія этихъ налоговъ тоже имѣетъ свою вредную и опасную сторону. Мейеръ — поклонникъ принципа услуги и возмездія — прямо объявляетъ косвенные налоги непригодными для общинъ, напирая особенно на то, что при нихъ утрачивается всякое соотношеніе между услугою и возмездіемъ, такъ какъ они привлекаютъ между прочимъ къ налогу лицъ, неполучающихъ вовсе никакой пользы отъ общественныхъ учрежденій. Особенно же вреднымъ онъ находитъ, когда мѣстные косвенные налоги составляютъ систему, особую отъ государственныхъ налоговъ. Метцъ говоритъ, что хотя и нельзя оспаривать, что косвенные налоги даютъ доходъ, возрастающій съ увеличеніемъ благосостоянія, что они уплачиваются незамѣтными долями; но что помѣха народному обращенію, ими причиняемая, вздорожаніе необходимыхъ средствъ жизни, повышеніе заработной платы и вредъ, причиняемый тѣмъ промышленности оказываютъ перевѣсъ не въ пользу этихъ налоговъ.

Есть наконецъ и такое мнѣніе, что мѣстные косвенные налоги препятствуютъ осуществленію децентрализаціи *).

Билинскій сводя систематически возраженія, предъявляемыя противъ мѣстныхъ налоговъ на потребленіе, дѣлитъ ихъ на двѣ группы: 1) возраженія противъ самой формы привратнаго акциза съ продуктовъ, привозимыхъ въ черту города; 2) возраженія противъ соотвѣтственнаго обложенія производства тѣхъ же продуктовъ въ чертѣ города, даже хотя бы взиманіе съ нихъ налога имѣло видъ накладнаго сбора при государственныхъ косвенныхъ налогахъ.

*) Rembowski, O gminie etc. 1873. см. Билинскій, 2.

Доводы противъ самой системы: а) нравственный — что налоги эти порождаютъ контробанду *); но контробанда неизбѣжная спутница косвенныхъ налоговъ и здѣсь вредъ ея конечно не больше, чѣмъ въ государственныхъ косвенныхъ налогахъ. b) Доводъ финансовый — что устройство этихъ сборовъ обходится дорого, въ виду необходимости имѣть сложныя контрольныя учрежденія, расходомъ на которыя значительно уменьшается чистый доходъ **). c) Доводъ экономическій — что эти контрольныя мѣры вредятъ свободѣ сообщеній и торговаго движенія. Эти два довода ненадо впрочемъ принимать въ слишкомъ широкомъ объемѣ: контрольныя мѣры при мѣстныхъ косвенныхъ налогахъ все таки не такъ стѣснительны для промышленности, какъ при налогахъ государственныхъ, разумѣется, если это мѣстное обложеніе не захватываетъ очень большаго числа мѣстъ въ государствѣ. Для контроля ввоза въ городъ необходимо окружить послѣдній стѣною, и это главный расходъ и главное стѣсненіе. Самый же контроль ввоза при этомъ не требуетъ уже большихъ расходовъ. Оплата налога съ внутренняго производства податныхъ объектовъ и контроль его тоже не очень затруднительны. Разумѣется расходы взиманія составляютъ относительно тѣмъ меньшій процентъ общей суммы сбора, чѣмъ больше городъ или община. Неблагоразумно маленькимъ общинамъ учреждать у себя такіе налоги, издержки взиманія которыхъ могутъ поглотить тамъ чуть не весь валовой сборъ,—чему и есть примѣры во Франціи. Но въ большихъ общинахъ налоги на потребленіе составляютъ чрезвычайно сильный финансовый ресурсъ,—чему примѣромъ служитъ опять таже Франція. Что же касается того, что обложеніе это вредитъ тѣмъ производителямъ податныхъ объектовъ, которые работаютъ не для мѣстнаго потребленія, то для нихъ можно устроить нѣкоторыя облегченія. Гораздо существеннѣе тотъ экономическій доводъ, что сборы эти собственно суть не иное что, какъ внутреннія таможенныя пошлины. Масса создаваемыхъ ими препятствій заставляетъ торговлю и промышленность уклоняться отъ естественныхъ путей и мѣстъ. Далѣе еще важенъ вредъ, причиняемый производству различіемъ окладовъ налоговъ по мѣстностямъ, чѣмъ нарушается правильность промышленныхъ разсчетовъ; измѣняются отношенія производителя къ потребителю, отношенія между капиталистомъ и рабочимъ; словомъ сильно измѣняются условія, какъ сбыта, такъ и промышленнаго соперничества. Наконецъ, если и считать всѣ эти неудобства преувеличенными, то стѣсненіе свободы сношеній городовъ съ окрестностями — неудобство весьма существенное: сельскіе хозяева несутъ убытки вслѣдствіе уменьшенія спроса на привозимые ими въ города продукты; подгородная культура — стѣсненная въ сбытѣ продуктовъ,

*) Во Франціи, говорятъ, черезъ контробанду теряется до 10% валоваго сбора. Brasch, 116. Еще больше теряется отъ нея въ Гамбургѣ. Grumbrecht въ Vierteljahrsschr. f. V. W. VII, 174.

**) Во Франціи издержки взиманія составляютъ 10—12%; но въ Парижѣ онѣ не превышаютъ 4—5%. Въ Бельгіи напротивъ онѣ доходили до 33%, а въ Пруссіи были и еще выше.

страдаетъ отъ его уменьшенія. Это впрочемъ опять таки замѣтнѣе въ небольшихъ городахъ; въ большихъ же вредъ обнаруживается лишь при очень высокомъ обложеніи означенныхъ продуктовъ. Вредъ, причиняемый этимъ обложеніемъ фабричной промышленности, можетъ быть устраненъ разумнымъ выборомъ предметовъ обложенія. Но промышленность все же можетъ пострадать отъ искуственной дороговизны сырыхъ матеріаловъ и вспомогательныхъ веществъ *). Если наконецъ промышленность, повидимому, и не страждетъ, то все же нельзя сомнѣваться, что безъ налога она чувствовала бы себя еще лучше. Этимъ доводомъ можно, впрочемъ, опровергать всѣ валоги. Въ доказательство того, что отъ городскаго обложенія иногда дѣйствительно тяжело приходится производству приводятъ и то, что нѣкоторыя производства переводятся изъ городовъ въ сельскія мѣстности, какъ это было замѣчено во Франціи и въ Пруссіи. Такую децентрализацію промышленности нельзя однако считать непремѣнно вредною; худо лишь то, что тутъ она избираетъ другія мѣста для производства не путемъ естественнымъ, а принудительнымъ, вслѣдствіе искуственно созданной дороговизны матеріаловъ, съѣстныхъ припасовъ и рабочихъ рукъ.—Далѣе слѣдуютъ еще: d) доводы соціальнаго характера: неудобства для производителя и торговца, заключающіяся въ самомъ досмотрѣ, и которыя тѣмъ тягостнѣе, чѣмъ продуктъ болѣе громоздокъ (напримѣръ, возъ сѣна или соломы будетъ, можетъ быть, весь разобранъ при досмотрѣ) или даже чѣмъ подозрительнѣе покажется упаковка, внѣшній видъ предметовъ, экипажъ, въ которомъ они провозятся,—наконецъ даже самая физіономія провозителя. Если непріятно подвергаться досмотру на границѣ государства, то еще непріятнѣе подвергаться ему по городамъ и общинамъ, терпя всѣ связанныя съ досмотрами неудобства и лишнія издержки.

Изъ числа потребителей налоги эти упадаютъ тяжеле, конечно, на бѣднѣйшихъ, какъ пребывающихъ въ городахъ большею частію безвыѣздно. Имъ приходится поэтому платить ихъ постоянно, тогда какъ люди зажиточные могутъ уменьшать свои платежи проводя часть года внѣ города, въ мѣстахъ, не имѣющихъ у себя подобныхъ налоговъ.—Далѣе, весьма трудно, если вообще возможно, выйти съ честію изъ диллемы: облагать по возможности всѣхъ и не затрогивать въ тоже время предметовъ необходимыхъ. Правда, увеличивая число облагаемыхъ предметовъ, хотя бы и необходимыхъ, можно уменьшать оклады налоговъ, дѣлая ихъ такимъ образомъ менѣе обременительными; но это способно, пожалуй, еще усилить тяжесть положенія бѣднѣйшихъ классовъ. Нечего уже и говорить здѣсь о соблюденіи принципа обложенія по чистому доходу; потому что не только потребленіе необходимыхъ предметовъ, но и предметовъ не первой необходимости нельзя считать признакомъ существованія чистаго дохода у этихъ классовъ. Остается утѣшаться тѣмъ, что въ большин-

*) Такъ городское обложеніе каменнаго угля во Франціи возбуждаетъ много жалобъ со стороны фабрикантовъ.

ствѣ случаевъ издержки ихъ содержанія входятъ въ составъ ихъ заработковъ, т. е. перелагаются ими на классы болѣе достаточные *).

Указываютъ и на то, что обложеніе это, искусственно поднимая цѣны необходимыхъ предметовъ существованія, нарушаетъ тѣмъ правильность движенія рабочихъ рукъ къ мѣстамъ спроса на нихъ и правильность естественной установки высоты заработной платы **). Однако если нормальное движеніе рабочихъ рукъ къ извѣстнымъ центрамъ и нарушается существованіемъ въ нихъ особыхъ налоговъ, то все же эти центры не могутъ пожаловаться на недостатокъ рабочихъ рукъ. Можетъ быть лучше даже было бы сказать, что налоги эти не нарушаютъ, а умѣряютъ это движеніе и такимъ образомъ способствуютъ, напротивъ, болѣе правильному распредѣленію рабочихъ рукъ и установленію болѣе нормальной рабочей платы. Сверхъ того извѣстно, что въ большихъ центрахъ заработки сами по себѣ выше; такъ что мѣстные налоги тамъ упадаютъ какъ бы на это превышеніе заработною платою своей средней нормы, содѣйствуя и сами ея повышенію.

Конечно, во всякомъ случаѣ искусственное возвышеніе цѣнъ на необходимые предметы потребленія, производимое фискальнымъ путемъ, нельзя не считать вреднымъ, какъ влекущее за собою ухудшеніе питанія, развитіе болѣзненности и пр. ***); но сопоставляя съ этими явленіями тотъ неоспоримый фактъ, что съ отмѣною обложенія, цѣны вовсе или почти не понижаются, придется согласиться съ тѣмъ мнѣніемъ, что замѣна общинныхъ налоговъ на потребленіе прямыми налогами должна влечь за собою даже весьма ощутительныя невыгоды для рабочаго класса. Невыгоды же косвеннаго обложенія могутъ быть смягчены на худой конецъ, ограниченіемъ свободы общинъ въ опредѣленіи размѣровъ обложенія. Эта свобода, какъ подтверждается это примѣромъ Франціи и Бельгіи, можетъ открывать просторъ, помимо чрезмѣрнаго стѣсненія потребителей,— также и протекціонистскимъ стремленіямъ общинъ. Но что же можетъ выйти хорошаго, когда города начнутъ «охранять» каждый свою промышленность, устраняя чужую конкуренцію ради своихъ узкихъ мѣстныхъ интересовъ?—Эти вредныя послѣдствія можно, разумѣется, предотвратить указаніемъ въ законѣ высшихъ предѣловъ окладовъ; но вредъ можетъ произойти и въ этихъ предѣлахъ, такъ какъ слишкомъ большое съуживаніе ихъ можетъ въ свою очередь повредить развитію самоуправленія.

---

*) Впрочемъ, принципъ обложенія по чистому доходу, въ смыслѣ обложенія чистаго дохода лица, а не чистой выручки, даваемой разными источниками дохода, изъ которыхъ образуется общій доходъ лица,—принципъ, вообще трудно осуществимый и едва ли основательный, если припомнить, что налоги—часть издержекъ производства въ народномъ хозяйствѣ.

**) Ср. наприм. резолюціи съѣзда экономистовъ, въ Vierteljahrsschr. f. V. W., VII.

***) Браунъ говоритъ даже (Vierteljahrsschr. XIV), что octroi поражаетъ бѣдняка въ пользу городскихъ собственниковъ!?

Далѣе указывается и та нехорошая сторона, что общины, имѣющія мѣстное обложеніе потребленія, стараются расширять свою граничную черту, вводя въ нее, подъ предлогомъ необходимости контроля, близьлежащія селенія,— что и замѣчается постоянно во Франціи. Конечно, кореннымъ горожанамъ отъ этого расширенія области взиманія приходится лучше; но за то жителямъ общинъ, включаемыхъ въ податную черту, становится хуже; особенно если въ возмездіе за несомые ими лишки платежей имъ не дается пользованія городскими правами и выгодами мѣстнаго благоустройства. Законъ, впрочемъ, можетъ принять мѣры противъ подобной эксплуатаціи городами своихъ сосѣдей— сельчанъ.

Нѣкоторые противники городскихъ акцизовъ (въ томъ числѣ и Билинскій) доводятъ свое нерасположеніе къ нимъ до того, что видятъ вредъ даже въ самой доходности этого источника. Говорятъ, напримѣръ, что общины, имѣющія въ своемъ распоряженіи широкія средства, легко увлекаются въ своихъ расходахъ за предѣлы благоразумія, предпринимаютъ лишнія улучшенія и постройки и входятъ въ долги, въ надеждѣ на легкость погашенія ихъ изъ текущихъ средствъ. При этомъ опять приводятъ въ примѣръ французскіе, а также и прусскіе города. Этими выгодами для прихотей общиннаго управленія объясняютъ обыкновенно и нежеланіе многихъ городскихъ управленій отказаться отъ этого источника. Конечно, расточительность нежелательна и не полезна; жизнь въ городахъ и такъ уже дорога и все дорожаетъ, вслѣдствіе естественнаго постояннаго роста цѣнъ на продукты и пр.; неразумно дѣлать ее еще дороже искусственнымъ образомъ. Но нельзя терять изъ виду и того, что существенныя нужды городскаго благоустройства все еще очень велики почти повсюду и не могутъ быть замкнуты въ какую нибудь неизмѣнную цифру. Онѣ притомъ постоянно растутъ, какъ отъ увеличенія населенія, такъ и отъ того, что съ развитіемъ цивилизаціи самыя потребности усложняются и утончаются. Поэтому довольно странно ставить источнику дохода въ упрекъ его обиліе и способность развиваться,—ради того, что имъ могутъ неразумно распорядиться. Извѣстно, что неразумныя траты дѣлаются и при самыхъ ограниченныхъ средствахъ. Насильственнымъ же ограничиваніемъ средствъ трудно внушить благоразуміе.

Мы въ свою очередь не можемъ отнестись сочувственно къ этимъ налогамъ, какъ уже выше было сказано; но не станемъ отрицать, что они возможны и даже составляютъ весьма удобный финансовый источникъ въ болѣе значительныхъ городскихъ общинахъ. И нельзя не признать, конечно, что вообще возможность и удобство безусловнаго привлеченія всѣхъ мѣстныхъ жителей къ участію въ расходахъ мѣстнаго хозяйства, доставляемыя косвенными налогами, дѣйствительно много подкупаютъ въ ихъ пользу. Но расположеніе къ нимъ сейчасъ же умаляется сознаніемъ невозможности осуществленія системы общихъ «земскихъ косвенныхъ налоговъ». Какъ мы уже упомянали, примѣненіе косвенныхъ налоговъ къ земскому хозяйству возсоздало бы тѣ внутреннія таможни,

которыя въ свое время не мало нанесли вреда промышленности и отъ которыхъ не безъ труда избавились государства, иныя даже еще не въ очень отдаленное время (Австрія, напримѣръ, только съ 1851 г.). Практика позднѣйшаго времени и удержала эти налоги только въ городскихъ общинахъ. И точно, отдѣленіе нѣсколькихъ поселеній въ государствѣ таможенною чертою отъ прилежащихъ къ нимъ мѣстностей, съ цѣлію взиманія налоговъ съ нѣкоторыхъ предметовъ, ввозимыхъ внутрь такихъ поселеній, еще не Богъ знаетъ какъ вредно въ экономическомъ отношеніи; въ финансовомъ же—для самихъ общинъ это иногда даже очень полезно, чему примѣромъ могутъ служить французскіе и отчасти австрійскіе города, имѣющіе общинное обложеніе потребленія.

Не будемъ отрицать и существеннаго значенія этихъ налоговъ для обложенія рабочаго населенія въ городахъ. Составляя весьма крупный контингентъ въ общинахъ съ развитою промышленностью населеніе это, какъ не владѣющее тамъ никакою недвижимою собственностью, ни промысловыми капиталами, не можетъ быть привлечено ни къ какому прямому налогу, кромѣ развѣ налога личнаго, за право труда. Но этимъ налогомъ его, большею частію, уже облагаетъ государство въ свою пользу и притомъ налогъ этотъ есть грубая, справедливо осужденная наукою форма обложенія, какъ почти однородная съ обложеніемъ поголовнымъ; ибо субъекты здѣсь не обладаютъ тѣми данными,—а если и обладаютъ, то недостаточно ясными,—при помощи которыхъ можно было бы разнообразить оклады. Можно, пожалуй, говорить вообще противъ обложенія рабочаго класса или, допуская обложеніе его государствомъ, оборонять его отъ обложенія еще мѣстнаго, по экономическимъ и соціальнымъ соображеніямъ. Но, тѣмъ не менѣе, право обществъ на это обложеніе несомнѣнно: доставляя рабочему населенію извѣстныя удобства жизни и особенную возможность къ заработкамъ, эти центры имѣютъ, конечно, основаніе требовать себѣ нѣкоторой доли въ этихъ заработкахъ. Возраженіе, что этимъ требованіемъ ухудшается положеніе рабочихъ, парализируется тѣмъ доводомъ, что въ большинствѣ случаевъ налогъ этотъ входитъ въ составъ издержекъ производства, т. е. перелагается рабочими на предпринимателей, и что еслибы рабочимъ было невыгодно оставаться въ въ данномъ городѣ, то они отправились бы искать лучшихъ условій труда въ другихъ мѣстахъ. Необходимое условіе, конечно, чтобы облагались предметы не существенно потребные, а такіе, спросъ на которые болѣе ясно указываетъ на существованіе нѣкотораго особаго достатка у потребителя.

Соображая все вышеизложенное придемъ къ заключенію, что если свойственные косвеннымъ налогамъ недостатки и дѣлаютъ ихъ вообще неудобными въ званіи налоговъ мѣстныхъ, то все же нельзя отвергать ихъ пригодности, при нѣкоторыхъ условіяхъ, для крупныхъ общинъ. Для мелкихъ общинъ они не могутъ быть достаточно выгодны, а въ качествѣ земскихъ, они немыслимы по причинѣ тѣхъ чрезвычайныхъ стѣсненій, которыя были бы ими въ этомъ случаѣ созданы. Тѣмъ не менѣе косвенные налоги

могутъ входить въ составъ мѣстныхъ бюджетовъ, какъ вспомогательная часть, въ видѣ уступки этимъ бюджетамъ государственною казною нѣкоторой доли своихъ доходовъ отъ этихъ налоговъ, или въ видѣ накладнаго процента на ихъ казенные оклады. Такая уступка со стороны государства требуется, кажется намъ, даже просто справедливостью. Вѣдь доходность косвенныхъ налоговъ зависитъ отъ степени довольства и благосостоянія потребителей облагаемыхъ предметовъ; а содѣйствіе благосостоянію потребителей, въ ихъ качествѣ земцевъ и общинниковъ, составляетъ существенную задачу мѣстнаго самоуправленія *). — Шеффле приводитъ еще то соображеніе, что государство, уступивъ подлежащую долю косвенныхъ налоговъ общинамъ, сохранитъ тѣмъ для себя въ прямыхъ налогахъ прочный резервъ на всякій случай.

Б. Прямые налоги.

Оставляя всторонѣ косвенные налоги, какъ элементъ въ мѣстномъ бюджетѣ неудобный, случайный и частію вредный, мы должны слѣдовательно строить этотъ бюджетъ изъ налоговъ прямыхъ. Для этого не лишнимъ будетъ сдѣлать обзоръ существующихъ прямыхъ налоговъ, который и дастъ намъ возможность опредѣлить, какіе изъ нихъ могутъ съ основаніемъ и успѣхомъ получить мѣсто въ составѣ финансовъ самоуправленія.

За неимѣніемъ особыхъ объектовъ для системы мѣстныхъ прямыхъ налоговъ, система эта должна опираться, говорили мы, на тѣ же объекты, что и система государственныхъ налоговъ. Но общепризнано при этомъ, что нѣкоторые объекты имѣютъ преимущественную обязанность нести на себѣ мѣстные налоги.

Всѣ прямые налоги можно, по свойству ихъ, раздѣлить на двѣ группы, со своими подраздѣленіями каждая. Налоги первой группы имѣютъ дѣло больше съ личностью плательщика, нежели съ его доходомъ. Налоги второй группы состоятъ въ непосредственномъ отношеніи къ имуществу и доходу плательщика. Въ 1-й группѣ мы имѣемъ три налога: личный, квартирный и съ предметовъ роскоши; во 2-й тоже три: съ недвижимой собственности, промысловой и подоходный. Въ какихъ же отношеніяхъ могутъ они состоять къ мѣстному финансовому хозяйству?

1) *Личные налоги.*

Простѣйшая, первобытная форма личнаго налога есть налогъ поголовный. Чего проще разложить всю потребную на мѣстныя нужды сумму

*) Такъ это и было, напримѣръ, въ Пруссіи при существованіи казеннаго налога Mahl-und Schlachtsteuer. Города, гдѣ существовалъ этотъ налогъ, получали въ свою пользу извѣстный процентъ изъ выручки. Ср. тоже Schäffle, Steuerpolitik, 568.

прямо и поровну на всѣхъ членовъ даннаго союза? Но въ наше время такая младенческая форма личнаго налога, конечно, немыслима. Практика представляетъ однако примѣры довольно грубаго личнаго обложенія, какое существуетъ, напримѣръ, въ нѣкоторыхъ общинахъ Германіи (подъ именемъ Bürgersteuer и Wohnsteuer). Таковы же были наши подушные сборы на государственныя земскія повинности.

Слабыя стороны личныхъ налоговъ извѣстны и несомнѣнны. Имѣя объектомъ извѣстные виды доходовъ, (вѣдь личность, неимѣющая никакихъ доходовъ платить не можетъ), они хватаются за личность и оцѣниваютъ ея налогоспособность по даннымъ весьма сомнительнаго качества. Сдѣлавшись земскимъ или общиннымъ налогомъ личный налогъ не имѣетъ, конечно, причины утратить свои неудобныя стороны. Можно правда полагать, что оцѣнки и раскладки такого мѣстнаго налога будутъ производится правильнѣе, чѣмъ раскладки налога государственнаго; но вмѣстѣ съ развитіемъ этой правильности налогъ личный пріобрѣтаетъ все болѣе и болѣе обликъ налога имущественнаго или подоходнаго *). Таковъ, напримѣръ, и есть нынѣ прусскій классный налогъ, который правильнѣе называть продолженіемъ внизъ подоходной подати, чѣмъ налогомъ личнымъ. Но, при всемъ своемъ превосходствѣ надъ примитивными личными налогами, и классный налогъ не чуждъ общаго ихъ недостатка — неравномѣрности обложенія; ибо, двигаясь въ предѣлахъ закономъ установленной послѣдовательности окладовъ, онъ не всегда можетъ довольно точно совпасть съ податною способностью плательщика.

Сознавая темныя стороны личныхъ налоговъ невозможно дать имъ самостоятельнаго значенія въ системѣ мѣстныхъ налоговъ. Но, осуждая ихъ въ принципѣ, нельзя забывать, что въ общественныхъ союзахъ всегда существуютъ такія личности, коихъ никакимъ другимъ прямымъ налогомъ, кромѣ личнаго, нельзя затронуть. Такъ что при отсутствіи личнаго и косвенныхъ налоговъ личности эти будутъ пользоваться полною свободою отъ налоговъ. Это личности, неимѣющія никакой видимой вещественной доходной собственности, а между тѣмъ, живя въ данной мѣстности, конечно, пользующіяся услугами мѣстнаго самоуправленія, выгодами мѣстнаго благоустройства и пр. Было бы несправедливо по отношенію къ другимъ жителямъ оставлять этихъ лицъ въ какомъ-то привиллегированномъ положеніи изъ-за слѣпаго соблюденія принципа, осуждающаго личные и косвенные налоги. Особенно же эта несправедливость можетъ сдѣлаться ощутительною тамъ, гдѣ, какъ напримѣръ въ большихъ городахъ, такое населеніе является очень многочисленнымъ и служитъ поводомъ къ особенному увеличенію мѣстныхъ расходовъ.

---

*) Нѣкоторые изъ новѣйшихъ нѣмецкихъ писателей противопоставляютъ личные налоги (Personalsteuern) налогамъ на недвижимую собственность (Realsteuern), понимая подъ первыми всѣ тѣ налоги, которые не могутъ быть отнесены ко вторымъ. Мы беремъ здѣсь терминъ «личный налогъ» въ обычномъ прежнемъ его значеніи особой формы обложенія податной личности.

Изъ того, что сказано выше о субъектахъ мѣстныхъ налоговъ, мы знаемъ что всякій, сколько нибудь постоянный житель мѣстности долженъ быть привлекаемъ къ мѣстнымъ налогамъ наравнѣ съ коренными земцами и общинниками. Но если о средствахъ такого лица нельзя составить себѣ понятія по какимъ-либо существеннымъ признакамъ, то и становится неизбѣжнымъ прибѣгнуть къ налогу личному, если не предпочесть налогъ на потребленіе или налогъ подоходный. Но земское обложеніе потребленія, какъ мы знаемъ, дѣло невозможное; а налогъ подоходный есть налогъ людей зажиточныхъ, начинающійся обыкновенно только съ извѣстнаго минимума дохода. Доходы же лицъ, которыхъ мы здѣсь имѣемъ въ виду, въ большинствѣ случаевъ не превышаютъ этого минимума и потому подоходному налогу подлежать не могутъ. Исходъ остается, кажется, одинъ: подвергнуть этихъ лицъ налогу личному. — Итакъ, въ видѣ исключенія, личный налогъ можетъ быть допущенъ тамъ, гдѣ безъ него мѣстное обложеніе не можетъ обнять всѣхъ своихъ субъектовъ.

Понятно, что гдѣ развито мелкое землевладѣніе и мелкая или кустарная промышленность, гдѣ почти каждое лицо есть землевладѣлецъ или промышленникъ, тамъ вовсе нѣтъ надобности въ личной подати; потому что тамъ владѣніе и промыслы могутъ служить масштабомъ податной способности. Таково и есть положеніе большинства сельскихъ и многихъ городскихъ общинъ. Указывая на это обстоятельство Билинскій совѣтуетъ, однако, обращаться къ личному налогу въ тѣхъ малыхъ общинахъ, гдѣ сверхъ землевладѣльцевъ существуетъ еще классъ поденщиковъ и нѣкоторыхъ промышленниковъ (какъ ростовщики, содержатели питейныхъ заведеній и т. п.); такъ какъ здѣсь слишкомъ ничтожны тѣ видимые признаки (какъ квартиры, промышленныя помѣщенія и пр.) для обложенія этихъ лицъ, которые играютъ такую важную роль въ большихъ городахъ *).

Однакоже допуская личный налогъ, въ видѣ исключенія, для обложенія такихъ лицъ, которыхъ другими налогами нельзя настичь, надо имѣть въ виду, что налогъ этотъ не можетъ имѣть большаго развитія; ибо при существованіи про-

*) Билинскій и предлагаетъ облагать такихъ лицъ, съ 12-ти до 60-ти-лѣтняго возраста, трехъ-класснымъ личнымъ налогомъ (Kopfsteuer) съ неподвижными окладами. Размѣщеніе по классамъ онъ полагаетъ дѣлать такъ, чтобъ въ высшій разрядъ зачислялись землевладѣльцы, уже несущіе реальную (т. е. поземельную) подать; причемъ личный налогъ облагалъ бы у нихъ только побочные заработки или, при неимѣніи таковыхъ, служилъ бы дополненіемъ алога имущественнаго. Въ слѣдующій, высшій разрядъ предполагается зачислять дѣйствительныхъ поденщиковъ, неимѣющихъ земли и потому не подлежащихъ реальной подати. Наконецъ въ третій, самый высшій разрядъ Билинскій полагаетъ помѣщать торговцевъ и промышленниковъ, живущихъ по деревнямъ, хотябы они владѣли и недвижимою собственностью. Gemeindebest. 324.

Классную подать для обложенія мелкихъ доходовъ принимаетъ и Фридбергъ, но съ тѣмъ, чтобы въ крупныхъ общинахъ ея низшая граница проводилась довольно высоко и доходы, не достигающіе ея облагались бы налогами на потребленіе. Die Best. der Gemeinden, 81.

мысловаго налога для мелкой промышленности, субъектами личнаго налога останутся только рабочій классъ, да личности неимѣющія никакихъ опредѣленныхъ и постоянныхъ занятій. Но и обложеніе рабочаго класса можно, въ нѣкоторой мѣрѣ, пріурочить къ промысловому обложенію; а относительно лицъ втораго рода можно еще поставить вопросъ: будетъ ли согласно съ человѣколюбіемъ требовать съ нихъ налога, который трудно мотивировать здѣсь даже и пользованіемъ общественнымъ благоустройствомъ, къ коему подобныя лица вообще весьма равнодушны? Сомнѣваемся, чтобъ на этотъ вопросъ можно было дать положительный отвѣтъ. Примѣръ, подаваемый государствомъ, облагающимъ личными налогами и такихъ лицъ, не долженъ увлекать мѣстное самоуправленіе. Призванное въ особенности къ радѣнію о благосостояніи всѣхъ разрядовъ мѣстныхъ жителей, о поднятіи ихъ экономическаго уровня, оно не можетъ считать согласнымъ съ своею задачею усугубленіе тяжести положенія лицъ, не только не обладающихъ налогоспособностью, но и не всегда имѣющихъ, чѣмъ существовать. Можно сказать: пусть и эти лица трудятся настолько, чтобы заработывать, сверхъ пропитанія, и средства на уплату налоговъ; но ихъ заработкамъ есть экономическія препятствія и предѣлы въ спросѣ на трудъ, въ цѣнахъ продовольствія и пр. Такъ что отношеніе облагающей власти къ этимъ лицамъ должно быть непремѣнно снисходительное *). Впрочемъ самый вопросъ о личныхъ мѣстныхъ налогахъ имѣетъ гораздо больше значенія для городскихъ общинъ, чѣмъ для сельскихъ и для земствъ, какъ имѣющихъ дѣло преимущественно съ разнаго рода собственниками и очень мало съ лицами, живущими исключительно лично-трудовыми заработками. И наконецъ, тѣ услуги, которыя могутъ быть оказываемы этими союзами лицамъ этого послѣдняго рода, удобно можно подвести подъ оплату пошлинами.

2) *Налогъ квартирный.*

Переходъ отъ налога личнаго къ квартирному весьма не далекъ. Не слѣдуетъ представлять себѣ обложеніе личнаго заработка только въ формѣ непосредственно-личнаго сбора, въ родѣ, напримѣръ, французскаго личнаго или прусскаго класснаго налоговъ, или наконецъ въ родѣ русской подушной подати, насколько въ ней остается еще личнаго элемента. Дѣйствительно жилище человѣка состоитъ въ тѣсной связи съ его личностью и большая или меньшая степень довольства непосредственно отражается на

*) Поэтому наприм. Ludwig Wolf (въ Communalsteuerfrage) желаетъ, чтобы заработная плата облагалась подобно вообще нефундированнымъ доходамъ только за $^4/_5$ своей величины и чтобъ налогъ выплачивался хозяиномъ, съ правомъ вычета у работника. Но такая поправка, конечно, не много принесетъ облегченія рабочему классу. Held — противъ строгой системы разрядовъ въ личномъ налогѣ и за очень умѣренные оклады, такъ какъ налогъ этотъ составляетъ у него лишь пополненіе косвенныхъ налоговъ. «Die Personalbesteuerung» — Gutachten, 1873, стр. 24.

жилищѣ. Такъ что квартирный налогъ составляетъ, въ извѣстной мѣрѣ, необходимое дополненіе личнаго налога. Онъ представляется въ видѣ процентнаго или инаго обложенія всѣхъ вообще жилыхъ и промышленныхъ помѣщеній, отдаются ли эти помѣщенія въ наемъ или заняты самими владѣльцами построекъ. Въ системѣ государственныхъ налоговъ онъ является иногда въ совершенно ясной формѣ процентнаго обложенія по размѣру квартирной платы, какъ французскій impôt mobilier,—частію въ нѣсколько замаскированномъ видѣ, —въ налогѣ подомовомъ, т. е. съ дохода отъ домовъ. Подомовый налогъ хотя и берется съ самихъ домовладѣльцевъ, но нельзя сомнѣваться, что въ большинствѣ случаевъ онъ переводится ими сполна или большею долею на жильцовъ. А если это такъ, то очевидно, что налогъ этотъ по отношенію къ жильцамъ тоже, что налогъ квартирный, непосредственно съ нихъ взимаемый и тоже, что налогъ личный и, пожалуй, посемейный,—притомъ необращающій должнаго вниманія на дѣйствительную податную способность плательщиковъ.

Существуетъ однако мнѣніе о паденіи квартирнаго налога, совершенно противоположное сейчасъ изложенному, а именно, что налогъ этотъ упадаетъ не на жильцовъ, а на домовладѣльцевъ. Подъ вліяніемъ этого убѣжденія Faucher, Michaelis и др. и указывали на него, какъ на главный основный общинный налогъ, долженствующій служить возмездіемъ за услуги общиннаго управленія, приносящія пользу преимущественно владѣльцамъ недвижимой собственности*). Невозможность перенесенія налога на жильцовъ доказываютъ тѣмъ, что цѣны квартиръ устанавливаются спросомъ и предложеніемъ; а такъ какъ налогъ не измѣняетъ этихъ факторовъ, то и цѣны квартиръ должны будто бы оставаться безъ измѣненія. Но очевидно, что этотъ доводъ есть большая натяжка: изъ опыта извѣстно, что въ большинствѣ случаевъ домовладѣльцы оказываются монополистами, тѣсно связанными между собою своими личными интересами. Пользуясь выгодами своего положенія они не только не принимаютъ на себя квартирнаго налога, т. е. не соглашаются на вычетъ его изъ наемной платы, но при всякомъ удобномъ случаѣ еще увеличиваютъ свои требованія. Не уменьшая конечно предложенія квартиръ они просто требуютъ желаемой ими платы и наниматель, не обладающій способностью жить подъ открытымъ небомъ, не только не дерзнетъ и подумать переложить свой налогъ на хозяина, но большею частію вынужденъ соглашаться на всѣ его требованія, и не только не получаетъ скидки въ цѣнѣ квартиры за свой квартирный налогъ, но несетъ на себѣ и соотвѣтствующую долю налога подомоваго, выплачиваемаго домовладѣльцемъ. Налоги эти, собственно говоря, остаются на домовладѣльцѣ только тогда, когда онъ самъ занимаетъ весь свой домъ или наибольшую его часть; также, когда городъ приходитъ въ упадокъ и предло-

*) Ср. Faucher, Staats- u. Communalbudgets — въ Vierteljahrsschrift f. V.W. II, 1863. Также отзывы Michaelis'a, Braun'a, Wolff'a, Rentsch'a и др. на экономическихъ съѣздахъ; — ibidem, Bd. VII, XIV, XIX; отзывы въ «Communalsteuerfrage» — Reitzenstein'a, Heitz'a, Nasse.

женіе квартиръ начинаетъ превышать спросъ на нихъ. Особенное значеніе квартирнаго налога приверженцы его видятъ въ томъ, что размѣръ платы за квартиру будто-бы достовѣрно указываетъ на размѣръ податной способности человѣка, на степень его зажиточности *). Но квартира предметъ необходимый; а за необходимые предметы приходится нерѣдко платить и гораздо больше, чѣмъ бы слѣдовало по правильному хозяйственному расчету **). Особенно въ населенныхъ центрахъ зачастую приходится платить за квартиры цѣны, сильно разстраивающія бюджетъ людей средняго достатка. Чтобы квартирный налогъ правильно упадалъ на доходы, надо предполагать, что плата за квартиру состоитъ въ постоянномъ опредѣленномъ отношеніи къ доходу; но извѣстно, что этого нѣтъ. Напротивъ, расходъ на квартиру поглощаетъ тѣмъ бо́льшую долю дохода, чѣмъ послѣдній меньше; такъ что обложеніе оказывается обратно-прогресссивнымъ. Вообще ни въ какомъ случаѣ плата за квартиру не представляетъ истиннаго, а тѣмъ болѣе единственнаго мѣрила податной способности; всѣ другія статьи нашихъ расходовъ тоже необходимо входятъ въ составъ этого мѣрила. А съ другой стороны тоже извѣстно, что расходъ плохая мѣрка для измѣренія податной способности, что мѣрка положительная — доходъ во всякомъ случаѣ ведетъ къ болѣе правильному заключенію о размѣрѣ оной.

Какъ мы уже сказали, квартирный налогъ несомнѣнно обладаетъ свойствами налога личнаго; въ тоже время онъ близокъ и къ налогу подоходному, будучи какъ бы его видоизмѣненіемъ ***). Наконецъ въ немъ есть и свойства налога косвеннаго; ибо пользованіе квартирою есть своего рода потребленіе. Но изъ этого совмѣщенія свойствъ трехъ налоговъ еще не слѣдуетъ, будто налогъ этотъ заслуживаетъ большаго одобренія. Какъ налогъ личный или посемейный онъ безъ сомнѣнія ложится на податныхъ лицъ неравномѣрнѣе, чѣмъ сами эти налоги; потому что ихъ оклады расчитываются, по крайней мѣрѣ, по числу способныхъ къ труду лицъ; тогда какъ квартирный налогъ исчисляется по весьма шаткому признаку — цѣнѣ квартиры — обусловливаемому не столько величиной заработковъ или доходовъ, сколько посторонними причинами, какъ мѣстонахожденіе квартиры, родъ занятія, численность семьи и пр. Какъ замѣна подоходнаго налога квартирный налогъ тоже не выдерживаетъ критики, потому что подоходный налогъ, какъ бы то ни было, исчисляется по приблизительной величинѣ всей суммы дохода, а квартирный только по той части его, которая расходуется на квартиру.

Если наконецъ смотрѣть на квартирный налогъ, какъ на косвенный, то и въ этомъ смыслѣ онъ уступаетъ обложенію собственно предметовъ продовольствія. Конечно, для плательщика все равно, налогомъ ли на квартиру

---

*) Ср. напр. Bilinski, 275 сл.

**) Ср. Wagner, Communalsteuerfrage, 41.

***) Въ Пруссіи его и называютъ даже непрямымъ подоходнымъ налогомъ.

сокращаются его наличныя средства—или налогомъ на необходимые предметы потребленія; но налогъ квартирный, дѣйствуя въ смыслѣ обратно-прогрессивнаго обложенія, ложится несомнѣнно тяжеле, чѣмъ налоги на предметы продовольствія, не обладающіе этимъ свойствомъ и притомъ болѣе зависящіе отъ воли плательщиковъ *). Такъ что нельзя согласиться съ Билинскимъ, будто квартирный налогъ «во всякомъ случаѣ» лучше мѣстныхъ налоговъ съ потребленія. Въ числѣ его преимуществъ онъ выставляетъ, что онъ не порождаетъ контрабанды, не требуетъ сложныхъ контрольныхъ мѣръ, не оказываетъ такого какъ эти налоги вреднаго вліянія на производство (особенно въ случаѣ обложенія сырыхъ матеріаловъ) и т. д. Но вѣдь эти неудобства косвенныхъ налоговъ зависятъ отчасти отъ выбора предметовъ обложенія; при лучшемъ же выборѣ онѣ значительно смягчатся. Тогда какъ болѣе тяжкое паденіе квартирнаго налога на бѣднѣйшихъ жителей не устраняется, ни установленіемъ извѣстнаго минимума наемной платы, при которомъ она не должна подлежать налогу, ни введеніемъ прогрессивныхъ окладовъ для болѣе дорогихъ квартиръ, какъ предлагаютъ нѣкоторые **). Дѣло въ томъ, что домовладѣлецъ въ качествѣ посредника по уплатѣ налога, всегда имѣетъ возможность разложить его и на дешевыя квартиры, чтобы сбавить цѣны квартиръ дорогихъ, какъ чаще пустующихъ. Прогрессивные оклады для болѣе дорогихъ квартиръ еще больше подстрекнутъ къ этому образу дѣйствія. Если же налогъ будетъ собираемъ съ жильцовъ помимо участія домовладѣльца, то открывается нанимателямъ и домовладѣльцамъ путь къ сдѣлкамъ такого рода, что наемная плата будетъ фиктивно понижаема для облегченія отъ налога, съ полюбовнымъ раздѣломъ выгаданной суммы. Надежда на устраненіе обмановъ штрафами, высказываемая нѣкоторыми (напр. Валькеромъ), не можетъ быть велика тамъ, гдѣ обманъ совершается къ взаимной выгодѣ.

Если, не взирая на всѣ неудобства квартирнаго налога, и дать ему право гражданства въ системѣ мѣстныхъ налоговъ,—то исключительно въ городскихъ общинахъ. Существованіе его внѣ городовъ едва ли возможно, какъ потому, что сельскія жилища вообще нельзя считать за вѣрный признакъ существованія достаточнаго дохода, такъ и потому, что не существуетъ почти никакихъ достовѣрныхъ данныхъ для оцѣнокъ стоимости ихъ найма или пользованія ими.

Обложеніе крестьянскихъ жилищъ будетъ поэтому не квартирнымъ налогомъ, а прямо и непосредственно обложеніемъ поземельнымъ. Но податная способность семьи опредѣляется не жилищемъ, а числомъ ея работниковъ и суммою ихъ заработковъ. Такъ что, на худой конецъ, ничѣмъ не замаскированный личный налогъ здѣсь навѣрно безобиднѣе сдѣлаетъ свое дѣло, нежели налогъ подомовый или квартирный. Такимъ образомъ, если этотъ послѣдній

*) Ср. отзывы Pettermann'a въ Rentsch, Hand-Wörterbuch der V.W.-Lehre, 1870, стр. 358; также Friedberg'a, Wagner'a, Walcker'a.

**) Ср. Vierteljahrsschr. II, 211—213; VII, 175.

и можно, пожалуй, принять въ число земскихъ налоговъ, то единственно для обложенія тѣхъ земцевъ, у которыхъ, кромѣ квартиры нѣтъ никакихъ другихъ лучшихъ признаковъ податной способности. Но истинное его мѣсто,— если уже допускать его—не въ земскомъ, а въ городскомъ бюджетѣ. Но и здѣсь Шеффле *), напримѣръ, допускаетъ его только въ качествѣ средства для покрытія дефицитовъ, и притомъ только въ городахъ, продолжающихъ развиваться, и съ приведеніемъ его въ узаконенное отношеніе къ накладнымъ сборамъ съ налоговъ: промысловаго, съ строеній и поземельнаго. Увеличивать же этотъ налогъ, думаетъ Шеффле, можно лишь по мѣрѣ сокращенія городскихъ косвенныхъ налоговъ (octrois). Сверхъ того, квартирный налогъ, по его мнѣнію, можетъ замѣнить городскую подоходную подать.

Но между тѣмъ какъ Шеффле думаетъ, что сумма квартирнаго налога не должна превышать только нѣкоторой доли расходовъ на дѣйствительно общія цѣли (какъ школы, церкви, благотворительность, освѣщеніе, полиція безопасности и пр.), нѣмецкіе фритредеры даютъ ему гораздо болѣе широкое значеніе, усматривая прямое соотвѣтствіе между услугами городскаго управленія и обширностью или доходностью зданій. Между тѣмъ это—величины, далеко не покрывающія одна другую: ни объемъ зданія, ни величина квартиръ не могутъ дать точнаго масштаба для измѣренія услугъ общественнаго управленія, тѣмъ болѣе, что многія изъ этихъ услугъ даже не имѣютъ прямаго отношенія ко всѣмъ непремѣнно жильцамъ или домовладѣльцамъ. Такъ что даже на основаніи принципа услуги и возмездія невозможно давать квартирному налогу того широкаго значенія, которое ему приписывается нѣкоторыми. Съ точки же зрѣнія принципа налогоспособности ему и совсѣмъ бы не должно быть мѣста, потому что расходъ на предметы необходимые есть очень плохая мѣрка налогоспособности **).

Во всякомъ случаѣ однакоже нельзя отрицать, что квартирный налогъ даетъ удобную возможность облагать всѣхъ лицъ, живущихъ въ данной общинѣ. Но уже самая эта возможность должна бы, кажется, внушать обращаться съ нимъ осторожно.

Въ послѣднее время онъ нашелъ себѣ еще нѣсколько новыхъ проповѣдниковъ. Однимъ изъ главныхъ является Билинскій. Болѣе или менѣе удачно опровергая возраженія, выставленныя противъ него, Билинскій находитъ въ

*) *Steuerpolitik*, 394.

**) Между тѣмъ въ Пруссіи нѣкоторые города сдѣлали квартирный налогъ даже главною статьею своихъ доходовъ. Такимъ образомъ насчетъ его создаются тѣ учрежденія, которыя возвышаютъ цѣнность недвижимой собственности; а съ тѣмъ вмѣстѣ растутъ квартирныя цѣны и соотвѣтственно увеличивается налогъ; такъ что положеніе нанимателей квартиръ становится все тяжеле и тяжеле. На это указывалось не разъ и на экономическихъ съѣздахъ, и на городскихъ сеймахъ (Städtetage). Между тѣмъ положеніе это закрѣплено закономъ: такъ въ уставѣ о подоходномъ налогѣ для Берлина, 1869 г. опредѣлено, что домовый и квартирный налоги должны оставаться главными, а подоходному оставлено значеніе лишь дополнительнаго налога. *Friedberg*, 45.

немъ то несомнѣнное достоинство, что онъ взимается непосредственно съ потребителя, по его налогоспособности, которая будто-бы вполнѣ указывается величиною квартиры. Далѣе, указываетъ онъ, что съ нѣкоторыми поправками квартирный налогъ способенъ отвѣчать всѣмъ требованіямъ, какія можно предъявить къ городскому личному налогу и далеко превосходитъ, будто-бы, какъ этотъ, такъ и налогъ подоходный. Вслѣдствіе этого онъ и долженъ, полагаетъ Билинскій, замѣнить собою большую часть нынѣшнихъ ирраціональныхъ общинныхъ налоговъ (именно налоги косвенные), дополняясь въ большихъ городахъ налогомъ личнымъ съ нѣкоторыхъ классовъ населенія *). Въ примѣненіи квартирнаго налога онъ требуетъ, чтобы не дѣлалось никакого различія между плательщиками, будь то простой работникъ, или домовладѣлецъ, или капиталистъ, или торговецъ, или лицо, трудящееся по найму въ области умственной дѣятельности. Ни служебное положеніе, ни иныя отношенія въ общинѣ не должны освобождать отъ налога. Словомъ—квартирный налогъ имѣетъ будто-бы способность фактически привлекать къ общинной тяготѣ всѣ отрасли заработковъ мѣстныхъ жителей и будто-бы въ точности по ихъ дѣйствительной податной способности. Желаемыя же въ немъ поправки приводятся: 1) къ установленію извѣстнаго минимума квартирной платы, свободнаго отъ налога; 2) къ прогрессивному проценту обложенія, съ цѣлію болѣе сильнаго обложенія крупныхъ доходовъ. Билинскій однако противъ минимума, на томъ основаніи, что онъ желаетъ, чтобъ налогъ упадалъ на *всѣхъ* жителей, а слѣдовательно, чтобъ и самыя ничтожныя жилища не освобождались отъ обложенія. Онъ соглашается освобождать только самыя мелкія промысловыя, но никакъ не жилыя помѣщенія. Допущеніе изъятій или минимума, говоритъ онъ, лишило бы общины значительной доли доходовъ; а сверхъ того терялось бы сознаніе обязанностей къ общинѣ въ тѣхъ классахъ, которые стремленіемъ своимъ къ большимъ городамъ подвергаютъ ихъ коренныхъ жителей соціальнымъ и экономическимъ неудобствамъ и опасностямъ, начиная хотя съ создаваемаго этимъ наплывнымъ населеніемъ недостатка въ жилыхъ помѣщеніяхъ. Онъ напоминаетъ и о томъ, что многія изъ общинныхъ учрежденій (напр. учрежденія общественнаго призрѣнія, санитарныя и др.) служатъ главнымъ образомъ на пользу рабочаго класса. Чувствуя однако необходимость снисхожденія къ мелкому люду, онъ рекомендуетъ для мелкихъ квартирныхъ цѣнъ, начиная отъ извѣстнаго минимума внизъ, оклады дегрессивные; а для крупныхъ за то требуетъ окладовъ прогрессивныхъ и притомъ возрастающихъ въ весьма сильной прогрессіи, и еще съ добавочными налогами въ самыхъ высшихъ разрядахъ.

Къ числу немаловажныхъ достоинствъ квартирнаго налога Билинскій относитъ и то, что наложеніе его незатруднительно и взиманіе дешево, такъ какъ собиратели даровые — сами домовладѣльцы. Онъ не отрицаетъ возможности

*) Для сельскихъ общинъ Билинскій считаетъ квартирный налогъ вреднымъ и даже совѣтуетъ запретить закономъ учреждать его тамъ.

обмановъ; по полагаетъ, что, разъ налогъ опредѣленъ, дальнѣйшія попытки къ уклоненіямъ будутъ уже невозможны. Наконецъ въ налогѣ этомъ онъ видитъ также средство къ устраненію мѣстныхъ налоговъ съ потребленія. Прогрессивный квартирный налогъ, говоритъ онъ, можно съ спокойной совѣстью поставить во главѣ личныхъ налоговъ для большихъ городовъ *).

Совершенно иного мнѣнія о квартирномъ налогѣ Гельдъ и Вагнеръ**). Оба отзываются о немъ очень неблагопріятно, какъ о налогѣ, стѣсняющемъ удовлетвореніе одной изъ самыхъ необходимыхъ потребностей и дѣйствующемъ притомъ, по отношенію къ средствамъ плательщиковъ, обратно прогрессивно, такъ какъ расходъ на квартиру составляетъ тѣмъ большую долю ихъ дохода, чѣмъ этотъ послѣдній мельше ***). При этомъ первый видитъ въ немъ весьма неудовлетворительную замѣну классифицированнаго подоходнаго налога и совсѣмъ непригодное пополненіе прямыхъ налоговъ. Второй проводитъ мысль, что налогъ этотъ составляетъ особенно дурную форму налога на потребленіе, которую несправедливо удерживать при существованіи налога подоходнаго, и которая вовсе непригодна замѣнить его. Вагнеръ указываетъ также и на ошибочность мысли, будто по размѣру квартирной платы можно судить о степени участія каждаго жителя въ пользованіи услугами общественнаго управленія. Наконецъ, если налогъ этотъ уже существуетъ, то Вагнеръ находитъ необходимымъ, чтобъ онъ былъ прогрессивнымъ для того, чтобы затрогивать доходы сколько нибудь пропорціонально.

Итакъ въ литературѣ мнѣнія о квартирномъ налогѣ раздѣлены. Въ виду однако изложенныхъ его недостатковъ мы не можемъ отнестись къ нему сочувственно. Вообще если допускать его, то лишь съ большой осторожностью и безусловно съ распространеніемъ на плательщиковъ права участія въ городскомъ представительствѣ; ибо возложеніе всякой новой обязанности должно сопровождаться соотвѣтственнымъ расширеніемъ политическихъ правъ****).

---

*) Мнѣніе Билинскаго о квартирномъ налогѣ раздѣляетъ и *Neumann* (Jahrb. f. Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft im D. Reich, 1877, Heft 3). отдавая ему рѣшительное преимущество передъ подоходнымъ.

**) *Held*, Die Einkommensteuer, 1872. *Wagner*, Die Communalsteuerfrage, 1878.

***) Ср. также отзывы Валькера и Фридберга.

****) Въ нѣмецкой литературѣ различаютъ (напр. Билинскій, Валькеръ, Рейтценштейнъ) два рода квартирнаго налога: Wohnungssteuer или Wohnsteuer—налогъ собственно съ жилыхъ квартиръ, и Miethsteuer—налогъ на плату за нежилыя (промысловыя и т. п.) помѣщенія. Но въ особомъ налогѣ на такія помѣщенія вовсе нѣтъ надобности: нежилыя помѣщенія при квартирахъ составляютъ ихъ принадлежность и слѣдовательно облагаются уже въ цѣнѣ самыхъ квартиръ; помѣщенія же промысловыя облагаются въ промысловомъ налогѣ; такъ какъ объемъ помѣщенія (а во Франціи и прямо величина наемной платы) принимается въ числѣ податныхъ признаковъ въ этомъ налогѣ. Но такъ какъ объемъ промысловаго помѣщенія составляетъ лишь весьма шаткій признакъ податной способности промышленниковъ, и есть притомъ возможность облагать ихъ въ пользу мѣстныхъ учрежденій инымъ путемъ, то налогъ на промысловыя помѣщенія оказывается совершенно излишнимъ. Билинскій видитъ доводъ въ его пользу въ томъ, что онъ будто имѣетъ значеніе личнаго обложенія, тогда какъ всякое иное обложеніе промышленниковъ оказывается налогомъ реальнымъ. Пусть это и было бы такъ; но, отдавая предпочтеніе налогамъ реальнымъ передъ личными, мы тѣмъ менѣе можемъ допустить особое обложеніе промысловыхъ помѣщеній.

3) *Налоги на предметы роскоши.*

Налоги эти можно разсматривать, какъ дальнѣйшее видоизмѣненіе личнаго обложенія. Предметами роскоши называются — съ податной точки зрѣнія, какъ извѣстно, такіе предметы, пользованіе которыми указываетъ на особенную достаточность лица, (при условіи, что они не составляютъ необходимости по роду его занятій), или превышаетъ необходимые размѣры. Налоги эти, какъ налоги на потребленіе, относятъ обыкновенно къ косвеннымъ; но съ немепьшимъ основаніемъ можно относить ихъ и къ прямымъ налогамъ, какъ взимаемые непосредственно съ лицъ, пользующихся извѣстными податными объектами. Тутъ нѣтъ того посредничества продавца или производителя, между плательщикомъ и казною, которое составляетъ преобладающее явленіе въ налогахъ на потребленіе. Такъ какъ потребленіе предметовъ роскоши указываетъ на нѣкоторую особенную степень достатка потребителей, то понятно, что та доля налогоспособности, которую не удается затронуть личнымъ или квартирнымъ налогомъ, можетъ быть удобно привлечена къ налогу посредствомъ обложенія этихъ объектовъ.

По этому-то налоги на предметы роскоши и можно принять не только въ качествѣ самостоятельныхъ налоговъ, но и какъ дополненіе личнаго и квартирнаго налоговъ, гдѣ таковые существуютъ. Но, какъ и эти два налога, это налоги не земскіе, а по преимуществу общинные, городскіе, лучше даже сказать—налоги большихъ городовъ. Пользованіе такъ называемыми предметами роскоши, выходящее за предѣлы средняго уровня необходимости, указываетъ на особенную зажиточность лицъ, а такія лица избираютъ для своего жительства преимущественно населенные центры. Въ такихъ большихъ центрахъ налоги эти вполнѣ умѣстны; личная податная способность пребывающихъ здѣсь въ значительномъ числѣ богатыхъ людей не вполнѣ затрогивается прямыми налогами въ родѣ личнаго и квартирнаго, и эти же люди суть главные жрецы культа роскоши.

Извѣстно однако, что роскошь понятіе весьма условное; такъ что необходимо условиться, какіе предметы слѣдуетъ относить къ числу предметовъ роскоши. Въ числѣ предметовъ нашего обихода есть, конечно, масса предметовъ, потребленіе которыхъ указываетъ на особенную степень зажиточности; но большая часть ихъ можетъ удобно быть облагаема при самомъ производствѣ или въ рукахъ торговыхъ посредниковъ: является классификація товаровъ и градація окладовъ налога, несомнѣнно содержащія въ себѣ указаніе на идею обложенія роскоши. Но въ практикѣ не это называется обложеніемъ предметовъ роскоши. Подъ нимъ разумѣютъ обыкновенно налоги, взимаемые за потребленіе нѣкоторыхъ предметовъ — непосредственно съ самихъ потребителей. Но такъ какъ облагать роскошь этимъ путемъ крайне неудобно, то прямое обложеніе и ограничивается такими собственно предметами, которые, при извѣстныхъ условіяхъ, указываютъ на болѣе высокій уровень зажиточности и притомъ даже и не могутъ быть облагаемы въ рукахъ производителей.

Такими предметами вообще считаются: экипажи, лошади, собаки, прислуга; нѣкоторые *) присоединяютъ сюда еще и квартиры — все это, разумѣется, подъ условіемъ, чтобъ пользованіе этими предметами указывало на нѣсколько особенную степень зажиточности лицъ. Поэтому-то область дѣйствія этихъ налоговъ и оказывается весьма ограниченною. Такъ, нельзя не допустить извѣстнаго минимума, въ предѣлахъ котораго пользованіе не слѣдуетъ подвергать налогу; далѣе—пользованіе и выходящее изъ этихъ предѣловъ, но вызываемое оффиціальными обязанностями лица, тоже не должно быть облагаемо. Билинскій прибавляетъ еще третье требованіе: чтобъ налоги эти допускались только въ большихъ, слѣдовательно, богатыхъ городахъ. Но изъ сказаннаго нами выше уже слѣдуетъ, что фактически обложеніе предметовъ роскоши почти только и можетъ существовать, что въ большихъ городахъ. Въ малыхъ городахъ и въ сельскихъ мѣстностяхъ пользованіе этими предметами въ бо́льшемъ объемѣ частію не указываетъ на особенную зажиточность, частію по образу и потребностямъ жизни мѣстныхъ жителей составляетъ существенную необходимость **). Если же, такимъ образомъ, обложеніе такъ называемыхъ предметовъ роскоши есть налогъ исключительно крупныхъ населенныхъ центровъ, то это самое уже и указываетъ, что онъ не можетъ быть налогомъ земскимъ.

Въ частности объ этихъ налогахъ замѣтимъ слѣдующее: 1) Налогъ квартирный, въ качествѣ особаго налога на роскошь, невозможно допустить при существованіи отдѣльнаго налога на квартиры; это было бы уже прямо двойное обложеніе одного и того же объекта. 2) Налогъ за держаніе прислуги въ количествѣ свыше необходимаго кажется намъ весьма раціональнымъ. Лишняя прислуга не только роскошь, оплаты которой налогомъ весьма справедливо можно требовать, — но и прямое зло въ общественномъ и экономическомъ смыслѣ. Лишняя прислуга, не имѣя серьезныхъ занятій, увеличиваетъ собою число тунеядцевъ и лицъ, дѣятельность которыхъ не даетъ производительныхъ результатовъ. Благоустроенное общество должно стараться уменьшать численность непроизводительнаго населенія; налогъ можетъ въ нѣкоторой степени помочь этому, а такъ какъ онъ упадаетъ на излишнее, то никто и не можетъ пожаловаться на его обременительность. 3) Налоги на экипажи, лошадей и собакъ тоже удобный способъ обложенія роскоши, разумѣется, при соблюденіи различія между необходимымъ и излишнимъ. Налогъ на собакъ полезенъ и въ санитарно-полицейскомъ смыслѣ,—способствуя уменьшенію числа лишнихъ собакъ и слѣдовательно случаевъ укушенія бѣшеными собаками. 4) Всѣ эти налоги всего умѣстнѣе именно для большихъ общинъ; государственной власти и неудобно, да можно сказать, и не совсѣмъ прилично вѣдаться съ такими мелочными сборами. Притомъ же самое пользованіе означенными предметами рос-

*) Особенно Билинскій, авторъ единственнаго спеціальнаго труда объ этомъ предметѣ: «Die Luxussteuer als Correctiv der Einkommensteuer». 1875.

**) Какъ это и разъясняетъ весьма хорошо Билинскій, Luxussteuer, стр. 142.

кошн состоитъ въ близкой связи съ мѣстнымъ благоустройствомъ и обычаями городской жизни. Билинскій, какъ мы видѣли, полагаетъ даже, что въ соединеніи съ другими прямыми налогами они могутъ помочь устраненію мѣстныхъ налоговъ на потребленіе.

Что можно сказать не въ пользу налоговъ на предметы роскоши, это — что ихъ нельзя значительно повышать; потому что этого рода предметы составляютъ весьма ненадежный объектъ обложенія: высокій налогъ можетъ совсѣмъ прекратить пользованіе ими, а съ прекращеніемъ его прекратится и доходъ отъ налога *).—

Итакъ разсмотрѣніе прямыхъ налоговъ первой группы, съ болѣе или менѣе яв-нымъ характеромъ личнаго обложенія, приводитъ насъ къ выводу, что они, какъ и косвенные, не представляютъ особенныхъ удобствъ для мѣстнаго и въ особенности для земскаго бюджета, что если они и могутъ входить въ составъ мѣстныхъ финансовъ, то лишь въ качествѣ дополнительныхъ или вспомогательныхъ источниковъ. Слѣдовательно, коренныхъ, главныхъ источниковъ для мѣстныхъ финансовъ остается искать въ непосредственномъ обложеніи различныхъ факторовъ дохода, въ обложеніи поимущественномъ и подоходномъ.

Здѣсь мы встрѣчаемся съ тремя видами налоговъ: это налоги съ доходовъ отъ капиталовъ недвижимыхъ и движимыхъ (промысловыхъ) и налогъ подоходный. Мѣстное обложеніе, какъ и государственное можетъ, обращаться ко всѣмъ этимъ категоріямъ налоговъ. Значеніе же ихъ въ бюджетѣ мѣстнаго хозяйства можетъ сказываться болѣе или менѣе осязательно, смотря по тому предпочтенію, какое дается тому или другому налогу, согласно господствующимъ воззрѣніямъ или требованіямъ практики.

4) *Налоги на недвижимую собственность.*

Изъ того, что было сказано выше о субъектахъ и объектахъ мѣстныхъ налоговъ, мы знаемъ, что существуетъ весьма настойчиво проводимое многими воззрѣніе, признающее единственною раціональною формою мѣстнаго обложенія налоги на недвижимую собственность, главнымъ образомъ, поземельную. Мысль эту раздѣляютъ писатели самыхъ различныхъ направленій. Это основный пунктъ всего ученія Гнейста о мѣстныхъ налогахъ; и это же воззрѣніе усердно проводилось экономистами-фритредерами уже на первыхъ съѣздахъ нѣмецкихъ экономистовъ и продолжаетъ проводиться и теперь въ новѣйшихъ работахъ по вопросу о мѣстныхъ налогахъ.—Такъ для Ганноверскаго съѣзда 1864 г., была приготовлена резолюція въ этомъ смыслѣ; а на самомъ съѣздѣ выражено, что общинный налогъ долженъ быть: или подоходный, взимаемый накладкою на государственный подоходный налогъ, или—поземельный (а для городовъ—квартирный), самостоятельно взимаемый общиною. При обсужденіи же вопроса одинъ

*) Билинскій полагаетъ, что налоги на предметы роскоши должны составлять около 10% личнаго налога. Gemeindebesteuerung, 314.

изъ дѣятельнѣйшихъ участниковъ съѣзда, Михаелисъ, заявилъ, что поземельный налогъ долженъ безусловно принадлежать общинѣ и что государство обязано уступить его ей. На Нюренбергскомъ съѣздѣ 1865 г., большинство высказалось тоже за поземельный налогъ на томъ основаніи, что цѣнность поземельной собственности постоянно возрастаетъ вслѣдствіе услугъ общиннаго управленія. На девятомъ съѣздѣ въ Гамбургѣ, 1867 г., принята была резолюція, что «недвижимая собственность должна быть *преимущественно* привлекаема къ мѣстному (городскому и общинному) обложенію»; причемъ высказывались, какъ въ пользу налога съ земель и строеній (Braun), такъ и въ пользу налога съ однихъ земель, какъ «единственнаго правильнаго мѣстнаго налога, который притомъ въ рукахъ общины оказывается гораздо доходнѣе, чѣмъ въ вѣдѣніи государства» (Roessler). Мотивъ, какъ выставилъ его профессоръ Roessler, былъ опять тотъ, что услуги, оказываемыя общиною, приносятъ пользу только владѣльцамъ недвижимой собственности, которые или сами ими пользуются, или заставляютъ ея нанимателей оплачивать имъ оныя.

Тѣ же мысли находимъ и у многихъ другихъ. Такъ-напримѣръ, *Schulz* *) говоритъ, что «со сгущеніемъ населенія, съ умноженіемъ количества экономическихъ благъ, съ возрастаніемъ богатства, съ поднятіемъ средняго уровня благосостоянія общинниковъ, цѣнность недвижимой собственности увеличивается, и всякое мѣстное улучшеніе, всякое облегченіе сношеній, сокращеніе разстояній и пр. — все это идетъ на пользу поземельныхъ собственниковъ». Поэтому община и облагаетъ тѣ экономическіе успѣхи, которые консолидируются въ увеличеніи цѣнности обработанной и необработанной земли, въ цѣнности земель и строеній. Ставя же главнымъ условіемъ экономически-правильнаго налога—его непереложимость, Schulz находитъ и съ этой стороны налогъ на недвижимую собственность самымъ подходящимъ мѣстнымъ налогомъ; точно также, какъ самымъ нормальнымъ государственнымъ налогомъ онъ признаетъ налогъ подоходный, считая ихъ оба безусловно непереложимыми, въ чемъ, конечно, трудно съ нимъ согласиться.

Къ поборникамъ исключительнаго обложенія недвижимой собственности на мѣстныя нужды принадлежатъ также: *Bergius* **), мотивирующій оное тѣмъ, что члены мѣстныхъ собраній почти исключительно владѣльцы недвижимой собственности и желающій, чтобъ государство отступилось отъ ея обложенія, равно какъ и отъ квартирнаго налога, въ пользу мѣстности. Далѣе—*Bistram* и *Воронцовъ-Вельяминовъ* ***), оба, опирающіеся, главнымъ образомъ, на *Гнейста*. Этотъ послѣдній, какъ извѣстно, и состоитъ самымъ настойчивымъ проповѣдникомъ взгляда, что налогъ на недвижимую собственность долженъ быть нор-

*) Ueber Staats- und Gemeindesteuern. Berlin, 1869.

**) Grundsätze der Fin.-Wiss. 1871.

***) Bistram. Die rechtliche Natur der Stadt- und Landgemeinde. St. Petersburg, 1866. *Воронцовъ-Вельяминовъ*, Общинные налоги и мірскіе сборы. Ст. въ «Русскомъ Вѣстникѣ» 1863 г. Апрѣль.

мальнымъ, главнымъ, даже единственнымъ мѣстнымъ налогомъ. Нѣтъ нужды, что это повело бы къ несоразмѣрно-тяжкому обремененію этой собственности. «Поземельное владѣніе, объясняетъ Гнейстъ, не есть предметъ безусловно-свободнаго распоряженія человѣка; оно—продуктъ государства и общества, возлагающихъ на него общинныя повинности въ видѣ предварительнаго условія для правоваго и культурнаго развитія народа. Пріобрѣтающій поземельную собственность пріобрѣтаетъ ее съ этими ея свойствами. Землевладѣлецъ не можетъ произвольно измѣнить, ни понизить или повысить это свойство своего владѣнія, съ которымъ переходятъ на него и обязанности, возлагаемыя во всякой общинѣ на реальную собственность» *). «Съ обращеніемъ къ этому нормальному мѣстному налогу, говоритъ онъ далѣе, устранятся и всѣ спорные вопросы относительно податной обязанности. Если мѣстныя потребности будутъ удовлетворяться посредствомъ обложенія объектовъ (Objectbesteuerung), то все равно въ этомъ случаѣ, кому бы ни принадлежали земля, домъ или учрежденіе (Etablissement). Объектное обложеніе соотвѣтствуетъ не только юридическимъ отношеніямъ общинъ, но и экономической потребности каждаго общиннаго хозяйства. Какъ бы ни гонялись эти хозяйства за разными случайными, дивидендными и т. п. доходами, все-таки не умираетъ въ нихъ сознаніе, что общинныя потребности, съ своею непрерывною продолжительностью, должны имѣть для покрытія своего и доходы такого же свойства. Т. е. общинные налоги должны быть построены на обложеніи недвижимой собственности, такимъ образомъ, что въ сельскихъ общинахъ главнымъ объектомъ должна быть земля (Ackerbesitz) и хозяйственныя постройки, и второстепеннымъ жилые дома, — въ городскихъ же общинахъ наоборотъ».

Естественное право общинъ на обложеніе недвижимости Гнейстъ подтверждаетъ также ссылкою на историческое образованіе поземельнаго налога въ Пруссіи, который, прежде чѣмъ сдѣлаться государственнымъ, былъ здѣсь налогомъ мѣстнымъ, общиннымъ. Напоминаетъ также, что во Франціи поземельный налогъ сдѣлался узаконеннымъ государственнымъ налогомъ только въ эпоху революціи, и то подъ вліяніемъ ученія физіократовъ; что въ Англіи государственный поземельный налогъ остается лишь въ видѣ жалкаго обломка. Такъ что «въ настоящее время больше и больше пріобрѣтаетъ значенія вопросъ о предоставленіи этого налога сполна общинамъ, какъ принадлежавшаго имъ уже въ самомъ началѣ» **). Эту мысль раздѣляетъ и *Leonce de Lavergne*. По его убѣж-

*) „Вся общинная жизнь, приводитъ Гнейстъ слова барона Штейна, должна покоиться на недвижимой собственности, мелкой и крупной, все равно,—и притомъ съ принятіемъ въ общинный союзъ, на равныхъ съ владѣльцами правахъ, съемщиковъ и напимателей". Эти личности, поясняетъ Гнейстъ, съ своими правами, возникающими изъ найма, имѣютъ неотрицаемое право участія въ составѣ современной общины. Онѣ оказываются даже болѣе прочными элементами реальнаго общиннаго союза, чѣмъ многое множество мелкихъ, обремененныхъ долгами собственниковъ.

**) Впрочемъ (покрайней-мѣрѣ для Пруссіи), Гнейстъ признаетъ нужнымъ дополнить обложеніе допущеніемъ нѣкоторыхъ косвенныхъ налоговъ (какъ: сборъ за газъ, накладки

денію, поземельный налогъ, по природѣ своей, не есть налогъ общій, подобно налогамъ косвеннымъ: это налогъ естественно-мѣстный, передача котораго государствомъ общинѣ возвратила бы его къ первобытному его назначенію.

Нѣкоторые изъ писателей, расходящихся вообще въ своихъ воззрѣніяхъ съ только что приведенными сторонниками фритредерства, въ этомъ вопросѣ сходятся однако съ ними. Такъ Адольфъ Вагнеръ уже въ 1872 г. (на съѣздѣ экономистовъ въ Эйзенахѣ) заявилъ относительно городскихъ расходовъ, что они должны падать сполна и непосредственно на земле-и домовладѣльцевъ. Позднѣе, въ 1877 г., онъ развилъ эту мысль въ докладѣ, читанномъ въ Verein für Socialpolitik и выставилъ, между прочимъ, тезисъ, что: цѣлесообразно устроенные налоги съ отдѣльныхъ видовъ дохода, особенно реальные, каковы поземельный и подомовый очень можно рекомендовать для общинъ, тѣмъ болѣе, что и наложеніе ихъ въ качествѣ общинныхъ налоговъ производится удобнѣе, чѣмъ въ качествѣ государственныхъ. Допуская же для сельскихъ общинъ и земледѣльческихъ городовъ (Ackerstädte) систему накладныхъ сборовъ, Вагнеръ требуетъ необходимыхъ отступленій отъ казенныхъ оцѣнокъ въ особенности въ поземельномъ налогѣ, признавая, что поземельная собственность можетъ быть облагаема гораздо выше, въ виду особенныхъ выгодъ, доставляемыхъ ей нѣкоторыми изъ мѣстныхъ расходовъ. Въ городахъ и особенно въ большихъ Вагнеръ проектируетъ обложеніе (посредствомъ налога на переходъ собственности изъ рукъ въ руки) того прироста въ цѣнности земель и строеній, который происходитъ безъ участія владѣльцевъ, и самостоятельный налогъ на строенія *).

Гельдъ сначала высказывался за преимущественно-мѣстное обложеніе недвижимой собственности не вполнѣ рѣшительно; въ позднѣйшихъ его отзывахъ мысль эта проведена гораздо тверже. Такъ, въ книгѣ своей о подоходномъ налогѣ, онъ говоритъ, что хотя осѣдлые землевладѣльцы и промышленники пользуются особыми выгодами отъ услугъ самоуправленія, но что все-таки нельзя утверждать, будто бремя общинныхъ повинностей должно во всякомъ случаѣ лежать на землевладѣльцахъ. Податныя отношенія въ общинѣ представляются ему въ такомъ видѣ, что всякое лицо, живущее въ ней, должно платить налоги, сообразно съ своею податною силою; а владѣльцы недвижимости должны платить еще особо нѣкоторые спеціальные сборы за получаемыя ими особыя выгоды. Онъ склоняется поэтому къ передачѣ общинамъ только части поземельнаго налога, въ неизмѣнной величинѣ и съ правомъ выкупа. Въ допущеніи выкупа поземельнаго налога онъ находитъ даже особенное удобство, обна-

---

на государственный налогъ на пивовареніе); а въ случаѣ очень сильнаго обремененія недвижимой собственности рекомендуетъ, въ качествѣ чрезвычайной прибавки, налогъ для содержанія школъ (Schulsteuer), взимаемый въ видѣ накладнаго сбора при классномъ и подоходномъ государственныхъ налогахъ, въ размѣрѣ 40% ихъ окладовъ. Подробнѣе доводы Гнейста изложены выше, стр. 69—74. Ср. также его Finanzreform, главы VII—IX.

*) Wagner, Die Communalsteuerfrage. 1878. Verhandlungen der 5 generalversammlung des Vereins für Socialpolitik.—1878. Ср. его же Finanzwissenschaft; I, § 47.

руживающееся будто бы въ томъ, что поземельный налогъ сдѣлался бы тогда частно-хозяйственнымъ доходомъ общинъ, вслѣдствіе чего, утративъ свойства налога, онъ пересталъ бы быть бременемъ, лежащимъ на собственникахъ, — конечно, какъ повинность, всѣми принимаемая въ разсчетъ при покупкѣ, продажѣ и другихъ переходахъ недвижимой собственности *). Въ отзывѣ своемъ, по возникшему въ Германіи вопросу о личномъ налогѣ, Гельдъ высказывается за обложеніе личное и подоходное для государства; налоги же поземельный и подомовый, притомъ въ точно опредѣленномъ размѣрѣ, предоставляетъ въ пользу организмовъ мѣстнаго самоуправленія **). Надо замѣтить впрочемъ, что приведенные къ точно опредѣленному размѣру, налоги эти не могутъ остаться единственными мѣстными налогами. Ибо, въ случаѣ увеличенія потребностей, надо же будетъ чѣмъ нибудь покрыть сіи послѣднія. Наконецъ въ тезисахъ, предложенныхъ имъ на съѣздѣ Verein'a für Socialpolitik, въ 1877 г. Гельдъ ставитъ размѣръ этихъ двухъ налоговъ въ соотношеніе съ извѣстными предметами расходовъ, желая, чтобъ они приблизительно покрывали расходы общинъ на хозяйственную часть; а прочія потребности покрывались бы изъ другихъ источниковъ ***).

Въ другихъ отзывахъ, вызванныхъ вопросомъ о податной реформѣ въ Германіи, проводится частію таже мысль о принадлежности налоговъ съ недвижимости общинамъ. Такъ, Винтцингероде высказывается, что общинные налоги должны лежать «преимущественно» на земляхъ, строеніяхъ и промыслахъ, а поземельный налогъ слѣдуетъ совѣмъ предоставить общинамъ. Рёсслеръ, по этому же случаю, подтверждаетъ уже раньше высказанное имъ мнѣніе, что только налоги съ земель и домовъ составляютъ естественный источникъ общинныхъ доходовъ и что государство должно уступить его мѣстному хозяйству ****).

Не взирая на значительное число голосовъ, высказывающихся въ этомъ направленіи, нельзя не видѣть въ этомъ мнѣніи нѣкоторой односторонности; ибо, какъ мы говорили выше, нельзя ограничивать всю систему мѣстныхъ налоговъ обложеніемъ лишь недвижимой собственности, нельзя потому, что не она одна пользуется выгодами, создаваемыми мѣстнымъ самоуправленіемъ насчетъ собираемыхъ имъ налоговъ. Правильный строй мѣстнаго обложенія, достигается только системою сборовъ, затрогивающихъ каждое прикосновенное лицо, а не остановкою на одномъ излюбленномъ налогѣ. Нѣкоторые, въ этомъ сознаніи, и прибавляютъ къ основному обложенію недвижимости дополнительное, изъ другихъ налоговъ *****).

*) Held, Die Einkommensteuer, 1872; стр. 233, сл.

**) Die Personalbesteuerung, Gutachten auf Veranlassung der Eisenacher Versammlung zur Besprechung der socialen Frage. 1873.

***) Въ томъ же родѣ былъ предложенъ тезисъ Gensel'емъ. Verhandlungen der 5-ten Generalversammlung etc.

****) „Den Orts=, Kreis=, und Provinzialgemeinden". Die Personalbesteuerung, Gutachten von Wintzingerode und Rössler.

*****) Гнейстъ, напримѣръ, допускаетъ добавку, состоящую изъ косвенныхъ налоговъ; Вагнеръ — налоги: имущественный, подоходный и съ потребленія; Винцингероде — промысловый налогъ и т. д.

Есть впрочемъ и прямые противники этой исключительности. Напримѣръ, Эйзенгартъ *) возстаетъ противъ мнѣнія объ исключительномъ пріуроченіи поземельнаго налога къ мѣстному обложенію, указывая на то, что общинный союзъ въ настоящее время слагается изъ людей различныхъ призваній, а не преимущественно изъ землевладѣльцевъ; что община есть союзъ живыхъ лицъ, а не собраніе безжизненныхъ объектовъ владѣнія и факторовъ производства. Требованіе исключительнаго привлеченія недвижимой собственности къ мѣстнымъ налогамъ кажется ему возвращеніемъ къ средневѣковымъ и феодальнымъ понятіямъ. Такъ что, «хотя на первый взглядъ особенныя условія общиннаго обложенія говорятъ въ пользу обложенія недвижимости, однако наука должна поставить себѣ задачею, въ интересахъ государственнаго обложенія, изгнать отсюда этотъ родъ обложенія».

Нѣкоторые изъ вкладчиковъ сборника Zehn Gutachten выступили также противниками разбираемаго нами воззрѣнія. Такъ, Брухъ полагаетъ, что не только государство не можетъ согласиться на уступку поземельнаго и домоваго налога общинамъ, но что уступка эта поощрила бы къ ненужнымъ расходамъ тѣ общины, потребности которыхъ оказались бы ниже суммы дохода, даваемаго этими налогами. Онъ указываетъ, сверхъ того, на вредъ для системы государственныхъ налоговъ, который могъ бы произойти отъ таковой уступки, напоминая, (вопреки выводамъ Гнейста), что поземельный налогъ есть древнѣйшая государственная подать, что вся позднѣйшая система подоходнаго и промысловаго обложенія имѣетъ въ основѣ своей стремленіе уравнять односторонности поземельнаго налога; что, съ исключеніемъ его изъ числа государственныхъ налоговъ, эти послѣдніе остались бы висѣть на воздухѣ **).

Мейеръ не отвергаетъ, что большая часть общинныхъ расходовъ, а особенно уѣздныхъ, дѣлается на пользу поземельной собственности; не отвергаетъ и того, что при налогѣ на объектъ, гдѣ до личности владѣльца нѣтъ дѣла, устраняются всѣ трудности, сопряженныя съ правильнымъ устройствомъ, напримѣръ, подоходнаго налога. Но въ тоже время онъ находитъ противорѣчащимъ дѣйствительности думать, будто всѣ мѣстные интересы сосредоточиваются въ недвижимой собственности. Напротивъ, большинствомъ мѣстныхъ расходовъ, говоритъ онъ, осуществляются цѣли, вовсе не интересующія поземельную собственность. Да и существованіе государственнаго поземельнаго налога, думаетъ онъ, объясняется только путемъ историческимъ, какъ порожденіе тѣхъ временъ, когда все народное имущество представлялось почти только поземельною собственностью. Такъ что, въ настоящее время налогъ этотъ есть лишь средневѣковой анахронизмъ, и никому не пришло бы теперь въ голову учреждать

*) Die Kunst der Besteuerung, 1869. Стр. 59; 152, 154.

**) Впрочемъ, онъ находитъ раціональнымъ уступить подомовый налогъ въ пользу провинцій съ тѣмъ, чтобъ онѣ выплачивали изъ него казнѣ обратно суммы, получаемыя ими отъ нея для устройства шоссейныхъ дорогъ. Могущіе же остаться избытки онъ предоставляетъ обращать на прочія нужды провинцій.

его вновь; нѣтъ однакоже надобности упразднять исторически установившійся налогъ. Но при этомъ, одновременное существованіе государственнаго и мѣстнаго обложенія недвижимости онъ признаетъ положительно невозможнымъ.

Замтеръ тоже, указывая на тѣсную связь поземельнаго налога съ общими государственными интересами, объявляетъ уступку его мѣстному хозяйству невозможною; и только нѣкоторая доля подомоваго налога, какъ не существеннаго для государства, могла бы, полагаетъ онъ, быть предоставлена городскимъ общинамъ. Мы знаемъ уже, впрочемъ, что Замтеръ противъ самостоятельной системы мѣстныхъ налоговъ.

Среднее положеніе въ вопросѣ занялъ Фридбергъ. Онъ противъ уступки государствомъ налоговъ на недвижимую собственность общинамъ, но допускаетъ существованіе самостоятельныхъ мѣстныхъ налоговъ этого рода. Уступка налоговъ, необходимыхъ въ системѣ государственнаго обложенія, пока это послѣднее строится на отдѣльныхъ видахъ доходовъ, представляется ему несправедливостью въ отношеніи лицъ, живущихъ доходами иного рода. Къ томуже и самое устройство этихъ налоговъ въ государственной системѣ столь неудовлетворительно, что лучше, полагаетъ Фридбергъ, избрать общинамъ другой путь для этого обложенія, подражая системѣ англійскаго и отчасти прусскаго (въ нѣкоторыхъ городахъ Пруссіи существующаго) обложенія недвижимой собственности на мѣстныя нужды. Т. е. онъ предлагаетъ держаться системы оцѣнокъ ея доходности по величинѣ наемной и арендной платы *).

Наконецъ Билинскій, примыкая къ лагерю противниковъ построенія системы мѣстнаго обложенія исключительно на привлеченіи къ нему недвижимой собственности, сводитъ въ одно цѣлое доводы, приводимые противъ этой системы. Доводы эти онъ подраздѣляетъ на практическіе и принципіальные. Съ практической стороны указывается на то, что почти немыслимо предоставить налоги съ недвижимой собственности общинамъ, не отнявъ ихъ сполна у государства, тогда какъ они приносятъ ему цѣлыя сотни милліоновъ **). Если же сохранить государственное обложеніе, при водвореніи мѣстнаго, то это значитъ разорить собственниковъ. Справедливо прославляемая гармонія между государственнымъ и мѣстнымъ обложеніемъ, существующая въ Англіи, не можетъ считаться, полагаетъ Билинскій, доводомъ въ пользу предоставленія налоговъ съ недвижимой собственности общинамъ. Допущеніе же тамъ выкупа государственнаго поземельнаго налога, какъ бы расчистившее путь къ расширенію мѣстнаго поземельнаго обложенія, явилось вслѣдствіе особыхъ причинъ, а не изъ желанія предоставить право поземельнаго обложенія исключительно общинамъ. Такимъ образомъ мѣстное поземельное обложеніе явилось параллельно съ государственнымъ. Мысль о предоставленіи его сполна общинамъ на столько

*) Die Best. der Gemeinden, стр. 88—90.

**) Wagner полагаетъ даже, что государство просто не согласится допустить самостоятельнаго общиннаго поземельнаго налога. Вышеназв. Verhandlungen, 38.

чужда общественному сознанію, что предложеніе передать домовый (т. е. собственно квартирный) налогъ общинамъ, внесенное правительствомъ виговъ въ 1872 г., было отвергнуто. Да наконецъ и въ Англіи не одни эти налоги исключительно входятъ въ составъ мѣстнаго бюджета; а по устройству своему, притомъ, они не рѣдко дѣйствуютъ какъ налоги личные.

Съ принципіальной стороны Билинскій приводитъ противъ исключительно-реальнаго общиннаго обложенія то, что съ нимъ связываютъ обыкновенно принципъ услуги и возмездія, на которомъ вообще строить налоги неудобно. Но между тѣмъ въ мѣстномъ хозяйствѣ особенно бываетъ замѣтно, что многія изъ доставляемыхъ имъ услугъ полезны всѣмъ мѣстнымъ жителямъ или большинству ихъ, а никакъ не однимъ только владѣльцамъ недвижимости. А это заставляетъ заключить, что даже и съ точки зрѣнія услуги и возмездія исключительное обложеніе собственниковъ было бы несправедливымъ обремененіемъ ихъ въ пользу несобственниковъ. Съ точки же зрѣнія принципа, обусловливающаго податную обязанность налогоспособностью—всякое лицо, физическое или моральное, собственникъ или несобственникъ, должно быть субъектомъ обложенія на мѣстныя нужды. «Оставить личные и движимые капиталы свободными отъ налоговъ можетъ желать съ чистою совѣстью развѣ лишь тотъ, кто вѣритъ въ вѣчное и общее переложеніе налоговъ одними плательщиками на другихъ», заключаетъ Билинскій.

Мы, съ своей стороны, совершенно согласны съ доводами, отвергающими построеніе системы мѣстныхъ налоговъ исключительно на недвижимой собственности; но полагаемъ возможнымъ, какъ выдѣлъ нѣкоторой доли государственныхъ налоговъ съ недвижимости въ мѣстный бюджетъ, такъ и образованіе самостоятельнаго ея мѣстнаго обложенія, въ систематической связи съ другими мѣстными налогами. Какое же слѣдовательно значеніе могутъ имѣть налоги съ недвижимой собственности въ составѣ средствъ мѣстнаго самоуправленія? Оставляя претензію быть единственными представителями мѣстнаго обложенія, они тѣмъ не менѣе должны составлять немаловажную часть въ его *системѣ*, въ силу того, что недвижимая собственность оказывается, большею частію, главнымъ источникомъ доходовъ мѣстныхъ жителей, особенно сельскихъ. Процентъ, который обложеніе недвижимой собственности можетъ составлять въ мѣстномъ бюджетѣ, будетъ очевидно тѣмъ больше, чѣмъ большую долю этихъ налоговъ можетъ уступить государство. Наше отечество находится въ этомъ случаѣ въ особенно удобномъ положеніи, такъ какъ наши государственные налоги на недвижимую собственность пока еще очень невелики, и слѣдовательно существуетъ весьма значительный просторъ для развитія земскаго и общиннаго обложенія этого объекта. Но чѣмъ больше будетъ роль этихъ налоговъ въ мѣстномъ хозяйствѣ, тѣмъ существеннѣе для него, чтобъ они не оставались въ той неподвижности, на какую они исторически осуждены въ системѣ государственнаго обложенія. Они должны получить такое устройство, которое давало бы возможность пользоваться ими въ достаточной мѣрѣ.

Что касается до мѣста примѣненія того и другого вида этихъ налоговъ, то очевидно, что въ качествѣ сельско-общиннаго налога можетъ являться преимущественно налогъ поземельный; такъ какъ здѣсь основою дохода собственниковъ служитъ земля, а строенія составляютъ лишь дополненіе къ ней. Наоборотъ, налогъ съ строеній долженъ быть преимущественно налогомъ городскихъ общинъ. Земство можетъ пользоваться тѣмъ и другимъ налогомъ, но въ бо́льшей мѣрѣ, конечно, поземельнымъ, такъ какъ главный предметъ его попеченій не городъ, а вообще земская территорія.

5) *Налогъ промысловый.*

Устанавливая понятіе о субъектахъ и объектахъ мѣстныхъ налоговъ мы пришли къ заключенію, что субъектами ихъ должны быть всѣ тѣ, въ чьихъ интересахъ существуетъ и дѣйствуетъ мѣстное самоуправленіе; а такими оказываются всѣ жители данной мѣстности, слѣдовательно и классъ промышленный. Отсюда мы вывели, что промышленныя предпріятія, производимыя на территоріи даннаго союза, должны быть непремѣнно въ числѣ объектовъ мѣстныхъ налоговъ *). Итакъ земское и общинное обложеніе промысловъ имѣетъ вполнѣ разумное и законное основаніе. Отсутствіе его составило бы такой же важный пробѣлъ въ системѣ мѣстныхъ налоговъ, какъ и отсутствіе его въ государственномъ обложеніи. И это—не только съ принципіальной стороны, но и съ практической; не только потому, что цѣлый классъ гражданъ, и притомъ самый зажиточный, пользовался бы въ такомъ случаѣ даромъ услугами общественныхъ учрежденій; но и потому, что отсутствіе обложенія промышленности лишило бы какъ государственный, такъ и мѣстный бюджетъ весьма крупнаго подспорья.

Тѣмъ не менѣе мѣстный промысловый налогъ имѣетъ своихъ противниковъ, и однимъ изъ наиболѣе рѣзкихъ между ними оказывается все тотъ же Билинскій. Онъ находитъ, что налогъ этотъ для общинъ (слѣдовательно, надо полагать, и для болѣе крупныхъ мѣстныхъ союзовъ) не такъ удобенъ и не такъ нуженъ, какъ два другіе налога на отдѣльные виды доходовъ, именно налоги: личный и съ недвижимости. При этомъ онъ особенно указываетъ на сродство промысловаго налога съ налогомъ класснымъ, а въ дальнѣйшемъ его развитіи,—съ подоходнымъ. Между тѣмъ въ общинѣ, по его словамъ, реальныя и личныя подати должны быть строго отдѣлены однѣ отъ другихъ и не переходить одна въ другую. Промысловый налогъ кажется ему совершенно излишнимъ въ общинѣ и потому, что промышленникъ, живя въ общинѣ, долженъ платить личный налогъ въ размѣрахъ своей податной способности, основывающейся на объемѣ его промысла. Если онъ живетъ внѣ той общины, гдѣ имѣетъ промышленное предпріятіе, но владѣетъ тамъ недвижимостью, то несетъ налогъ реаль-

*) См. выше, стр. 91.

ный—съ этой послѣдней. А если и недвижимой собственности у него тутъ нѣтъ, то особый реальный налогъ съ неживущаго въ общинѣ промышленника ничѣмъ не оправдывается.

Нѣтъ никакой возможности согласиться съ такимъ заключеніемъ. Билинскій говоритъ, что за особенныя выгоды такой промышленникъ платитъ нѣкоторые спеціальные, рыночные и др. сборы и что засимъ нѣтъ другихъ особыхъ выгодъ, на основаніи которыхъ можно было бы приравнивать податную обязанность промысла къ обязанности недвижимой собственности. Но если мы ставимъ податную обязанность въ зависимость, главнымъ образомъ, отъ степени налогоспособности, то обязанность промышленныхъ предпріятій нести свою долю мѣстнаго обложенія—несомнѣнна. Билинскій сомнѣвается впрочемъ даже и въ существованіи особенной налогоспособности у промысловъ. Далѣе, какъ бы для неудовлетворяющихся его доводами, онъ напоминаетъ, что устройство промысловой подати составляетъ самое трудное дѣло во всякой системѣ налоговъ; общины же, при ограниченности своихъ средствъ, должны довольствоваться лишь самыми простыми, удобно налагаемыми податями. Недостаточенъ, конечно, и этотъ доводъ; ибо правильность раскладки промысловаго налога и обезпечивается наиболѣе участіемъ въ ней общинъ. И, въ свою очередь, общинное или земское обложеніе промысловъ можетъ пользоваться тѣми данными, которыя будутъ выработаны мѣстными силами для обложенія государственнаго. Наконецъ, если принята система накладныхъ сборовъ, то мѣстное промысловое обложеніе осуществляется весьма легко *). Только при существованіи общаго подоходнаго налога можно отказаться отъ обложенія промысловъ, такъ какъ подоходный налогъ объемлетъ собою всѣ виды доходовъ; но въ такомъ случаѣ можно возбудить вопросъ и о томъ, слѣдуетъ ли тогда взимать и прочія реальныя подати? Далѣе, въ своихъ низшихъ разрядахъ, промысловый налогъ имѣетъ конечно связь съ налогомъ личнымъ; но все-таки это не одно и то-же. Личный налогъ, въ чистомъ ли видѣ, или въ видѣ квартирнаго налога, долженъ упадать на всѣхъ жителей, промышленники они или нѣтъ. А промысловый налогъ имѣетъ своимъ субъектомъ именно только промышленный классъ. Точно также и обложеніе дохода отъ недвижимой собственности, принадлежащей промышленнику, не можетъ замѣнить обложенія другого дохода, даваемаго ему промысломъ. Наконецъ, самостоятельное обложеніе промысловыхъ доходовъ кажется Билинскому и потому невозможнымъ, что оно должно бы обнимать собою и денежные капиталы; тогда какъ мѣстное самоуправленіе не имѣетъ возможности привлечь ихъ къ налогу. На это можно замѣтить, что практика вообще не связываетъ съ обложеніемъ промысловъ непремѣнно и обложенія денежныхъ капиталовъ. Мѣстное обложеніе такихъ капиталовъ если и трудно, то все же не невозможно. Но еслибы оно было и совсѣмъ невозможно, то и это обстоятельство не говоритъ противъ обложенія собственно-промысловыхъ доходовъ; ибо денежные капиталы,

*) Въ этомъ смыслѣ высказывается и Samter; Zehn Gutachten, 261.

состоя большею частію въ разныхъ процентныхъ бумагахъ, даютъ доходъ, въ среднемъ уровнѣ весьма умѣренный, въ сравненіи съ доходами отъ промышленныхъ затратъ. Такъ что если мѣстные налоги и не коснутся такихъ капиталовъ, то большой неравномѣрности этимъ не создастся, въ виду сравнительной значительности доходовъ промысловыхъ.

Вопросъ о привлеченіи промышленнаго класса къ мѣстному обложенію почему-то мало останавливаетъ на себѣ вниманіе изслѣдователей. Кто допускаетъ систему накладныхъ сборовъ, тотъ въ большинствѣ случаевъ допускаетъ конечно и обложеніе промысловъ въ интересахъ мѣстныхъ бюджетовъ. Ратующіе же за самостоятельную систему мѣстныхъ налоговъ большею частію проходятъ молчаніемъ промысловое обложеніе, надо думать, потому, что оно implicite входитъ въ проектируемый ими подоходный общинный налогъ. Такъ напримѣръ Майеръ указываетъ на это совершенно ясно, опредѣляя, что кадастровой оцѣнкѣ при учрежденіи общиннаго подоходнаго обложенія должны подвергаться нетолько земли и дома, но и доходы «промысловые», а также и получаемые отъ занятій служебныхъ, научныхъ и художественныхъ. При этомъ онъ положительно указываетъ на необходимость распространять промысловое обложеніе и на промышленниковъ, имѣющихъ въ общинѣ промыслы, не живя въ ней,— на томъ основаніи, что они промыслами своими участвуютъ въ общинномъ союзѣ и связаны ими съ этимъ послѣднимъ совершенно такъ-же, какъ и промышленники, состоящіе дѣйствительными членами союза *).

Для Дитцеля законность общиннаго обложенія промысловъ не подлежитъ сомнѣнію; онъ выражается о мѣстномъ промысловомъ налогѣ, какъ о такомъ, который имѣетъ цѣлью привлечь промышленниковъ къ участію въ удовлетвореніи мѣстныхъ нуждъ, соотвѣтственно тѣмъ спеціальнымъ выгодамъ, которыя ихъ промышленныя предпріятія получаютъ отъ общественныхъ учрежденій. Налогъ этотъ, вмѣстѣ съ поземельнымъ, онъ считаетъ даже единственными удобными налогами для общиннаго обложенія юридическихъ лицъ, акціонерныхъ обществъ и наконецъ вообще лицъ, не состоящихъ членами данной общины (Forensen) **).

Замтеръ ***), признавая промысловый налогъ совершенно справедливымъ пополненіемъ подоходнаго, высказывается весьма рѣшительно, что община дѣлаетъ «тактическую ошибку», если не вводитъ у себя промысловаго налога. Такъ что, на его взглядъ, промысловое обложеніе не должно поглощаться подоходнымъ, а существовать параллельно съ нимъ, но не для увеличенія выручки отъ налоговъ, а для содѣйствія болѣе правильному ихъ распредѣленію, чѣмъ то, какое создается общимъ подоходнымъ налогомъ. «Несправедливо», говоритъ онъ, «облагать промышленника ни наравнѣ съ работникомъ, ни на-

*) Zeitschr. f. die St. wiss. 1848; стр. 577, сл. Та же мысль у Nasse, въ Zehn Gutachten, стр. 274.

**) Die Best. der Actiengesellschaften, стр. 142.

***) Zehn Gutachten. 261 и слѣд.

равнѣ съ капиталистомъ, живущимъ исключительно своею рентою». Впрочемъ для сельскихъ общинъ, съ малоразвитою промышленностью, обложеніе промысловъ онъ не находитъ удобнымъ, а рекомендуетъ его особенно для городовъ съ сильнымъ промышленнымъ и торговымъ развитіемъ.

Нассе *), проводя мысль о всеобщности податной обязанности, заключаетъ, что никакая доля имущества, приносящаго доходъ, не должна ускользать отъ общиннаго обложенія. Ибо «такъ или иначе, но всѣ землевладѣльцы и промышленники вымѣниваютъ, за уплачиваемые ими налоги, тѣ особенныя услуги общиннаго управленія, которыя другимъ классамъ народа не достаются въ такой же мѣрѣ. Поэтому и не слѣдуетъ ограничивать общинную податную обязанность возложеніемъ ея на одну недвижимую собственность. Потому что производство промысла, совершаемое преимущественно съ помощью движимаго капитала, занимаетъ иногда значительное число плохо оплачиваемыхъ рабочихъ, перевозитъ большія тяжести по дорогамъ и т. д.», что все причиняетъ мѣстному управленію, конечно, лишнія издержки. Настоятельно необходимымъ поземельное и промысловое обложеніе Нассе признаетъ для общинъ потому, что эти налоги покоятся на прочномъ основаніи, не зависятъ отъ личныхъ отношеній получателей доходовъ, вслѣдствіе чего доходность ихъ менѣе подвержена колебаніямъ,—что, наконецъ, особенно важно для мелкихъ общинъ». Привлечь промышленность къ налогамъ въ достаточной мѣрѣ при помощи обложенія недвижимой собственности, доказываетъ Нассе, невозможно потому, что роль земель и строеній въ производствѣ промысла весьма разнообразна. И только привлеченіемъ къ налогу движимаго промысловаго капитала можно уравнять нѣсколько податное обремененіе сельскаго хозяйства съ обремененіемъ прочихъ промысловъ. Но теперешній промысловый налогъ для этой цѣли малоспособенъ, такъ какъ не состоитъ въ правильномъ отношеніи къ промысловому капиталу, падая сильнѣе на капиталы мелкіе. Нассе проектируетъ поэтому особенныя правила для оцѣнокъ, причемъ, или: 1) исчислять чистый промысловый доходъ, не исключая и сельско-хозяйственнаго, совокупно съ доходомъ отъ жилыхъ домовъ, и облагать его общимъ налогомъ съ дохода (Ertragsteuer); или: 2) оцѣнивать земли и видимые промысловые капиталы и облагать все это имущественною податью (Vermögenssteuer); или: 3) облагать этою послѣднею только недвижимую собственность, а промышленниковъ облагать собственно-промысловою податью по среднему числу употребляемыхъ ими работниковъ. Основываться же на числѣ работниковъ онъ находитъ хорошимъ потому, что расходы, причиняемые общинѣ производствомъ въ ней промысловъ, состоятъ большею частію въ прямомъ соотношеніи съ числомъ работниковъ **).

Нейманъ ***) хотя и доказываетъ, что не всѣ промышленники, какъ и не всѣ землевладѣльцы имѣютъ особенныя выгоды отъ мѣстныхъ учрежденій

*) Ibidem, 273 сл.
**) Главные расходы, ими причиняемые, это—расходы на школы и на призрѣніе бѣдныхъ.
***) Neumann, Die Kommunalsteuerfrage въ Jahrb. für Gesetzgebung etc. 1877.

или, что то-же, причиняютъ имъ особенные расходы, но тѣмъ не менѣе признаетъ необходимымъ не оставлять промышленниковъ свободными отъ налога. Онъ соглашается, что государственный промысловый налогъ неудобно взять въ основаніе этого обложенія; но и самостоятельный общинный промысловый налогъ онъ не находитъ удобнымъ, а склоняется къ обложенію по числу рабочихъ или даже по количеству получаемой имп платы.

Гнейстъ вводитъ промысловый налогъ въ свою систему общиннаго обложенія, такъ сказать, боковымъ путемъ. Признавая единственнымъ выходомъ изъ всѣхъ затрудненій въ вопросѣ о мѣстныхъ налогахъ обращеніе къ «нормальному» обложенію недвижимой собственности (Besteuerung der Liegenschaften), онъ выдѣляетъ изъ этой послѣдней ту, которая занята подъ крупное промышленное производство (Grossgewerbebetrieb). Эта недвижимость обладаетъ, говоритъ онъ, особенною доходностью и обладаетъ ею, главнымъ образомъ, вслѣдствіе хозяйственныхъ затратъ общины. Съ другой стороны извѣстно, что эти крупныя предпріятія требуютъ отъ общинъ значительнаго количества услугъ по части учебной, призрѣнія бѣдныхъ и устройства путей сообщенія. Существованіемъ этихъ обстоятельствъ и оправдывается возвышенное обложеніе крупной промышленности. О привлеченіи мелкой промышленности къ налогу Гнейстъ не говоритъ, признавая вѣроятно, что ея доходность вмѣщается въ доходъ той недвижимости, которая служитъ помѣщеніемъ или пособіемъ при производствѣ промысла.

Такимъ образомъ Гнейстъ признаетъ существованіе основаній для привлеченія промысловъ къ мѣстнымъ налогамъ; но, не желая разстаться съ своею любимою идеею, что основный объектъ этихъ налоговъ есть недвижимость, онъ и промышленность подчиняетъ этой послѣдней. Но очевидно, что включать промысловое обложеніе въ обложеніе недвижимости нѣтъ другого повода, кромѣ упорнаго желанія привести все мѣстное обложеніе къ одному—обложенію недвижимой собственности. Да и самъ Гнейстъ не признаетъ возможнымъ оцѣнивать промысловый доходъ по мѣстности или по помѣщенію, гдѣ производится промыселъ, сознавая конечно, что мѣсто производства и стоимость или обширность помѣщенія не имѣютъ первостепеннаго значенія для сужденія о доходности промышленныхъ предпріятій. Не находитъ онъ возможнымъ также пріурочить мѣстное обложеніе промысловъ и къ устарѣлой системѣ государственнаго промысловаго налога. Раціональный промысловый налогъ долженъ основываться на оцѣнкѣ дѣйствительной доходности промысловъ. Признаки же оной Гнейстъ указываетъ: въ среднемъ годовомъ количествѣ занятыхъ въ промыслѣ рабочихъ и служащихъ и—въ количествѣ потребляемой паровой и водяной силы. Такимъ образомъ, противъ воли автора, промысловый налогъ получаетъ въ его системѣ роль налога самостоятельнаго. Впрочемъ уже раньше Гнейста, Гельдъ *), находя существующій государственный промысловый на-

*) Held, Zur neueren Litteratur über die Kommunalsteuerfrage; въ Jahrb. f. Nat. Oekon. u. Statistik. 1878. II.

логъ неудобнымъ, по его безпринципности, совѣтовалъ совсѣмъ упразднить его, съ тѣмъ, чтобъ онъ возродился въ качествѣ мѣстнаго налога и притомъ, какъ у Гнейста, съ обложеніемъ преимущественно крупныхъ предпріятій.

Шеффле *) тоже признаетъ за общинами право на обложеніе промысловъ, наравнѣ съ правомъ на обложеніе земель и строеній. Во французской литературѣ намъ извѣстенъ одинъ проектъ, коимъ предлагается замѣнить мѣстные налоги съ потребленія (octroi) обращеніемъ государственнаго промысловаго налога сполна въ общинный, вмѣстѣ съ налогами—личнымъ и квартирнымъ **).

Наконецъ, въ новѣйшихъ прусскихъ проектахъ (1877 и 1879 гг.) реформы общинныхъ налоговъ обложеніе промышленности допущено какъ совершенно нормальное явленіе.

Изъ приведенныхъ литературныхъ справокъ можно видѣть слѣдовательно, что обложеніе промышленныхъ доходовъ на мѣстныя нужды признается совершенно естественнымъ и необходимымъ, а вовсе не чѣмъ-то дикимъ и неумѣстнымъ, какъ находитъ его Билинскій. Поэтому и мы не затруднимся ввести обложеніе промысловъ въ составъ системы мѣстныхъ налоговъ, какъ необходимую составную ея часть,—если только обложеніе это не будетъ поглощено общимъ подоходнымъ обложеніемъ, при весьма вѣроятномъ въ будущемъ обширномъ развитіи этого послѣдняго.

6) *Подоходный налогъ.*

Извѣстно, что съ теоретической стороны подоходный налогъ представляетъ собою наиболѣе совершенную форму налога. Правда, и онъ имѣетъ свои недостатки и не всѣ относятся къ нему съ одинаковымъ расположеніемъ; но лишь весьма немногіе отрицаютъ его въ принципѣ. Существенныя возраженія противъ него являются только съ практической стороны и сводятся къ указанію на трудность правильнаго его устройства. Онѣ-то и должны, конечно, обращать на себя наше главное вниманіе. Прочія возраженія или несущественны, или вовсе несостоятельны, или отзываются просто предубѣжденіемъ. Есть наконецъ и возраженія, выставляемыя собственно противъ принятія подоходнаго налога въ систему мѣстныхъ налоговъ.

Намъ кажется, что подоходный налогъ способенъ и долженъ быть составною частью этой системы и что въ будущемъ ему предстоитъ здѣсь такое же развитіе, какъ и въ ряду государственныхъ налоговъ. Думаемъ даже, что укрѣпленіе его между мѣстными налогами много посодѣйствуетъ ему къ завоеванію и между государственными налогами того значенія, какое по праву ему подобаетъ. Главный камень преткновенія, мѣшающій широкому его развитію, трудность полученія вѣрныхъ свѣдѣній о податныхъ доходахъ именно и можетъ

*) Schäffle, Grundsätze der Steuerpolitik. 1880, 565.

**) Chérot, Etude sur l'abolition et le remplacement des octrois, въ Journ. des Economistes, 1870; XVIII.

устраниться при содѣйствіи мѣстнаго самоуправленія, особенно, когда оно будетъ ближайшимъ образомъ заинтересовано въ правильности оцѣнокъ и раскладокъ, имѣя подоходный налогъ въ числѣ своихъ мѣстныхъ источниковъ. Нечего смущаться, что государство имѣетъ уже или можетъ учредить у себя подоходный налогъ: какъ мы уже говорили, главные источники средствъ мѣстныхъ и государственныхъ одни и тѣ же; уступка государствомъ нѣкоторыхъ доходовъ въ исключительную собственность общины или земства — дѣло, трудно осуществимое; поэтому, государству и мѣстному самоуправленію приходится обращать свои фискальныя требованія большею частію къ однимъ и тѣмъ же источникамъ, стараясь мирнымъ образомъ дѣлиться ими, помня, что цѣли ихъ дѣятельности не враждебны между собою, а напротивъ должны быть въ полной между собою гармоніи. Весь вопросъ, слѣдовательно, не въ исключительномъ правѣ государства или мѣстныхъ союзовъ на пользованіе подоходнымъ налогомъ, а въ томъ, въ такой ли мѣрѣ велики трудности, сопряженныя съ хорошимъ его устроеніемъ, чтобы онѣ не могли быть преодолѣны даже и соединенными усиліями государства и мѣстнаго самоуправленія?

Литература представляетъ достаточное число голосовъ въ пользу мѣстнаго подоходнаго налога, голосовъ, принадлежащихъ сторонникамъ весьма различныхъ экономическихъ воззрѣній. Это единодушіе людей разныхъ лагерей можетъ скорѣе, конечно, служить доводомъ въ пользу подоходнаго налога, нежели давать основаніе, какъ думаетъ Билинскій, къ заключенію объ отсутствіи принципіальныхъ основаній, какъ въ пользу, такъ и противъ онаго.

Мнѣніе за включеніе подоходнаго налога въ систему мѣстнаго обложенія было высказано впервые, довольно уже давно, а именно въ 1848 г., когда въ Западной Европѣ усиленно возбужденъ былъ вопросъ объ этомъ налогѣ, какъ наиболѣе удовлетворяющемъ условіямъ раціональнаго обложенія. Высказано было это мнѣніе Майеромъ *) и въ такой именно формѣ, что общинное обложеніе, по самой уже идеѣ налога, должно имѣть основаніемъ имущество и доходъ. Ставя однако отдѣльно обложеніе дохода отъ земель и домовъ, впрочемъ чистаго, кадастроваго, онъ ограничилъ область собственно подоходнаго налога доходами отъ промысловъ, должностей, научныхъ и художественныхъ занятій и др. съ оцѣнкою этихъ доходовъ по собственнымъ показаніямъ ихъ получателей.

Позднѣе, въ 1859 г. высказался въ пользу введенія подоходнаго налога въ составъ общинныхъ доходовъ Дитцель **), признавая его очень удобнымъ для общинниковъ, въ силу того, что «наибольшая половина общинныхъ услугъ имѣетъ совершенно общій, личный характеръ». Вслѣдствіе принимаемаго Дитцелемъ раздѣленія услугъ мѣстнаго управленія на общія и особенныя, личныя и подоходный налоги и предназначаются имъ собственно для оплаты услугъ перваго рода, тогда какъ услуги второго рода должны оплачиваться другими видами налоговъ (какъ поземельный, промысловый и пр.).

*) Zeitschr. f. die Staatswiss. 1848.
**) Die Besteuerung der Actiengesellschaften. 1859.

Эйзенгартъ *), напоминая, что общины суть союзы живыхъ лицъ, указываетъ и элементы системы мѣстныхъ налоговъ въ обложеніи хозяйственной силы, т. е. дохода этихъ лицъ. Подоходный налогъ кажется ему столь же естественнымъ и обыкновеннымъ налогомъ для общинъ, какъ налоги съ потребленія естественными налогами для государства. Неудобства, указываемыя противниками мѣстнаго подоходнаго и личнаго обложенія (какъ возможность двойственнаго обложенія—по мѣсту жительства и по мѣсту владѣнія) вовсе не часты и не такъ велики, по мнѣнію Эйзенгарта, какъ опасность, связанная съ системою обложенія по факторамъ производства, безъ вниманія къ личной налогоспособности. Ибо неестественно считать, продолжаетъ онъ, что будто только съ государствомъ связываетъ насъ долгъ, откуда и обязанность жертвовать по мѣрѣ силъ,—а съ общиною связываетъ будто бы только личный интересъ. Обязанность содѣйствовать всѣми своими силами одинакова, какъ по отношенію къ государству, такъ и по отношенію къ тѣснѣйшимъ мѣстнымъ союзамъ. Кто состоитъ членомъ извѣстной общины, тотъ и долженъ подлежать въ ней налогу за *весь* свой доходъ, хотя бы часть его получалась изъ другихъ мѣстъ. А кто лично занимается промыслами въ разныхъ общинахъ и состоитъ, такимъ образомъ, членомъ нѣсколькихъ общинъ, тотъ долженъ оплачивать налогъ пропорціонально въ пользу каждой мѣстности. Общія основанія, приводимыя противъ подоходнаго налога тоже, полагаетъ Эйзенгартъ, устраняются легко самою корпоративностью общиннаго управленія. Такъ, опасность слишкомъ большаго расширенія налога, съ вредными цѣлями, устраняется, какъ большею, чѣмъ въ отношеніи государственной власти, возможностью противодѣйствія со стороны общинниковъ, такъ и ограниченностью объема задачъ общины, наконецъ и надзоромъ высшей власти. При ограниченности же объема налога и неточность раскладки менѣе чувствительна, и оцѣночные пріемы могутъ быть менѣе строги. Въ подтвержденіе своихъ выводовъ, Эйзенгартъ указываетъ на предпочтеніе, оказываемое прусскими городами подоходному налогу передъ другими формами обложенія. «Обращеніе общинъ къ этому идеалу демократическаго налога и указываетъ сему послѣднему его истинное мѣсто въ системѣ современной государственной жизни». Государство же должно обращаться къ подоходному налогу, и притомъ чрезъ посредство общинныхъ учрежденій, только въ случаяхъ чрезвычайныхъ потребностей.

Мысли Эйзенгарта составляютъ какъ бы отголосокъ нѣкоторыхъ изъ заявленій, сдѣланныхъ на Ганноверскомъ съѣздѣ экономистовъ 1864 г. Здѣсь приводилось, напримѣръ **), въ пользу мѣстнаго подоходнаго налога, то, что въ немъ наиболѣе осуществляется принципъ обложенія по налогоспособности; указано было ***) на постоянство въ величинѣ дохода, имъ доставляемаго; также****)

*) Die Kunst der Besteuerung. 1868.

**) Grumbrecht, Nessmann, Rentsch.

***) Rentsch.

****) Wichmann.

и на способность его устранить расточительность въ общинныхъ расходахъ, и какъ на средство удобнѣйшаго привлеченія къ обложенію лицъ богатыхъ. Нельзя не замѣтить однако, что всѣ эти доводы недостаточно сильны. Такъ, принципъ обложенія по налогоспособности можетъ находить свое выраженіе не исключительно въ подоходномъ налогѣ. Постоянство въ величинѣ даваемаго дохода можетъ существовать и въ другихъ налогахъ, не исключая даже косвенныхъ. Устраненіе слишкомъ большаго расширенія налога и слѣдовательно расточительности въ мѣстномъ хозяйствѣ достигается скорѣе правильнымъ устройствомъ мѣстныхъ бюджетовъ, съ обсужденіемъ ихъ представительствомъ правильнаго состава, т. е. такимъ, въ которомъ равносильно представлены всѣ классы мѣстнаго населенія. Неоспоримо, наконецъ, что подоходный налогъ очень удобная форма обложенія крупныхъ доходовъ, но все же—не единственная.

Мнѣніе объ особенномъ значеніи подоходнаго налога для мѣстныхъ союзовъ раздѣляетъ и Валькеръ *); но онъ идетъ при этомъ еще дальше. Перебравъ всѣ существующіе мѣстные налоги и указавъ на ихъ недостатки, Валькеръ приходитъ къ заключенію, что единственный справедливый мѣстный налогъ, это — налогъ подоходный. Онъ даетъ ему притомъ всеобъемлющее значеніе, ставя общинный подоходный налогъ во главу всякаго обложенія. Къ этому основному налогу должны уже примыкать, полагаетъ онъ, въ видѣ добавочныхъ накладныхъ сборовъ—уѣздные, провинціальные и государственные сборы. Это будетъ, какъ онъ выражается, *децентрализированная* подоходная подать. Необходимость же такой постановки дѣла выводится имъ изъ того, что община для себя производитъ оцѣнки и раскладки добросовѣстнѣе, нежели для казны; а потому и правильнѣе, чтобъ государственные податные интересы примкнули къ общиннымъ, а не наоборотъ, какъ требуютъ нѣкоторые писатели **). Немаловажно и то, что собираніе налога общиною обходится дешевле, чѣмъ взиманіе казенными финансовыми учрежденіями.

Въ литературѣ преобладаютъ однако мнѣнія, дающія подоходному налогу въ мѣстномъ хозяйствѣ роль, гораздо болѣе скромную, чѣмъ приписываемая ему Валькеромъ и Эйзенгартомъ. Такъ, Гельдъ ***) даетъ ему значеніе лишь налога дополнительнаго, послѣ поземельнаго и косвенныхъ налоговъ, и притомъ въ видѣ накладнаго процента на сумму государственнаго подоходнаго налога. Нейманъ ****) тоже беретъ за основаніе государственный налогъ и склоняется

*) Die Selbstverwaltung des Steuerwesens. 1869, стр. 95—101.

**) Наприм., Sparre, Die Einkommensteuer, 1855; Laspeyeres, Rentsch, Emminghaus и нѣкоторые изъ указанныхъ ниже. Мысль Валькера раздѣляетъ и Schäffle (Das gesellschaftliche System der menschl. Wirtschaft. 1873. II, 410), ставящій въ основаніе хорошаго устройства государственнаго подоходнаго налога построеніе мѣстнаго обложенія на подоходномъ же налогѣ, такъ какъ этимъ общины будутъ заинтересованы въ правильности оцѣнокъ доходовъ.

***) Die Einkommensteuer. 1872; стр. 234, сл.

****) Neumann, Die progressive Einkommensteuer. 1874, стр. 25. Idem, Ertragssteuern, oder persönliche Steuern vom Einkommen und Vermögen? 1876, стр. 7.

къ тому мнѣнію, что государственная подоходная подать, какъ налогъ подвижный, т. е. способный измѣняться соотвѣтственно потребности въ средствахъ, составляетъ необходимый вспомогательный источникъ для государства и въ то-же время хорошее основаніе для преобразованія общиннаго обложенія. Но онъ не находитъ возможнымъ замѣнить ею прочіе налоги (какъ поземельный и подомовый), какъ составляющіе пропорціональное возмездіе за особенныя, кѣмъ либо получаемыя выгоды или особенные, причиняемые обществу расходы.

Точно также Гоффманнъ *) указываетъ, что подоходный налогъ основывается на пользѣ, приносимой общественными учрежденіями *всѣмъ*, и что въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ община особенно содѣйствуетъ полученію дохода, это содѣйствіе должно оплачиваться пошлинами или реальными налогами. Будучи же лучшимъ изъ государственныхъ налоговъ, подоходный налогъ есть и лучшій для общиннаго обложенія и долженъ быть допускаемъ какъ въ видѣ накладнаго сбора, такъ и въ видѣ самостоятельнаго общиннаго налога.

Замтеръ **) признаетъ подоходный налогъ «несомнѣнно» самымъ существеннымъ, особенно для общинъ; но не признаетъ за нимъ права считаться ни лучшимъ и наисправедливѣйшимъ, ни единственно-возможнымъ. Высота дохода лица, говоритъ онъ, не можетъ служить единственнымъ мѣриломъ налогоспособности и податной обязанности; ибо, помимо величины дохода, надо различать и источникъ его, и степень его прочности. Иначе налогъ будетъ несправедливъ. «Можно сказать только, что подоходный налогъ есть наилучшая основа для справедливой раскладки прочихъ налоговъ; необходимымъ же дополненіемъ къ нему должны быть налоги—промысловый и поземельный. Но безусловно ложно принимать подоходный налогъ за единственный общинный налогъ». Это потому, что «при всевозможно точной раскладкѣ его, все-таки не все будетъ имъ затронуто; но если бы это и удалось, то все же останется несправедливость—въ безразличности обложенія различныхъ видовъ дохода. Итакъ, подоходный налогъ пусть будетъ главнымъ въ общинѣ, но около него должны группироваться другіе налоги».

Подобнымъ же образомъ Нассе ***) выводитъ, что исключительное примѣненіе принципа обще-подоходнаго обложенія, какъ и принципа обложенія по отдѣльнымъ видамъ доходовъ, можетъ привести къ весьма неправильному распредѣленію податной тягости; что подоходный налогъ есть самое правильное выраженіе личной податной обязанности, но нуждается въ пополненіи обложеніемъ доходовъ отъ промысловъ и недвижимой собственности. Ибо община есть, съ одной стороны, союзъ общинниковъ, которые всѣ и должны участвовать въ доставленіи ей средствъ; но въ тоже время она, какъ союзъ территоріальный, вмѣщаетъ въ себѣ недвижимое и движимое имущество, которое должно подле-

*) Zehn Gutachten, стр. 9—12.
**) Ibidem, стр. 264—268.
***) Ibidem, 271 сл.

жать налогу еще особо, независимо отъ своихъ владѣльцевъ, какъ возмездію за тѣ изъ общинныхъ расходовъ, которые приносятъ особенную пользу этимъ имуществамъ или ими причиняются. Расходы эти покрываются отчасти пошлинами, отчасти спеціальными сборами; но невозможно обойтись и безъ непосредственнаго обложенія доходовъ, даваемыхъ этими имуществами *). И кромѣ того наконецъ, чистый доходъ лица, въ окончательномъ видѣ можетъ оказаться очень малъ, а между тѣмъ нѣкоторыя изъ его имѣній или предпріятій могутъ быть очень доходны. При существованіи исключительно-подоходнаго налога обложить ихъ нельзя, хотя онѣ и были причиною увеличенія мѣстныхъ расходовъ. Наконецъ, въ случаѣ переѣзда владѣльца или предпринимателя на постоянное жительство въ другое мѣсто, онъ, при исключительно-подоходномъ обложеніи, и вовсе не будетъ подлежать налогу по мѣсту нахожденія собственности и промысловъ,—явленіе, совершенно неестественное и вредное.

Гейтцъ **) признаетъ подоходный (и притомъ прогрессивный) налогъ нормальнымъ налогомъ, впрочемъ только для городскихъ общинъ, такъ какъ сельскіе жители вынуждены, замѣчаетъ онъ, добывать собственными силами многое изъ того, что горожанамъ доставляется отъ общины и государства готовымъ, безъ дальнѣйшихъ расходовъ. Притомъ, говоритъ онъ, быть можетъ только общинамъ и доступно удовлетворительное установленіе послѣдовательности окладовъ. Государство должно однако установить извѣстный минимумъ дохода, свободный отъ налога, и высоту процента обложенія. Взамѣнъ этого налога общины уступаютъ государству свои косвенные налоги и, кромѣ того, оно учреждаетъ для себя общій поимущественный налогъ. Мелкія общины могутъ прибѣгать, вмѣсто подоходнаго налога, къ накладкамъ на этотъ имущественный налогъ. Къ нимъ же могутъ обращаться и болѣе крупные административные округи и провинціи, на ряду съ своими собственными (наподобіе общинныхъ) налогами.

Людвигъ-Вольфъ ***) заявляетъ, что резолюція общества соціальной политики, принятая на съѣздѣ 1875 г., должна быть примѣнена одинаково, какъ къ государственному, такъ и къ мѣстному обложенію. А резолюція эта гласила, что основнымъ налогомъ долженъ быть налогъ подоходный, прогрессивный въ низшихъ своихъ разрядахъ, въ связи съ общею имущественною податью и съ сохраненіемъ отчасти налоговъ на недвижимую собственность. Сочувствіе же

*) Такъ могутъ существовать спеціальные сборы для разныхъ цѣлей общественнаго благоустройства, которымъ особенно пользуются собственники и промышленники; но должно существовать и особенное обложеніе ихъ, въ виду причиняемыхъ ими особенныхъ расходовъ. Напримѣръ, содержаніе бѣдныхъ требуетъ тѣмъ большаго расхода, чѣмъ промышленнѣе мѣстность и чѣмъ она населеннѣе. Этотъ расходъ составляетъ какъ бы добавочную заработную плату и долженъ упадать, конечно, на тѣхъ, кому достаются выгоды отъ стоянія з. платы на низкомъ уровнѣ.

**) 10 Gutachten, 238 сл.

***) Ibidem, 73 сл

свое подоходному обложенію онъ объясняетъ тѣмъ, что это — единственная система, которая хоть въ принципѣ даетъ возможность всесторонне судить о налогоспособности лица.

Вагнеръ, какъ мы знаемъ, держится того же мнѣнія, что однимъ подоходнымъ налогомъ обойтись нельзя, и что необходимо прибавить къ нему имущественную и нѣкоторыя другія подати. Мѣстный подоходный налогъ, по его мнѣнію, долженъ выразиться въ формѣ накладокъ при государственномъ подоходномъ налогѣ, если таковой есть, но съ допущеніемъ прогрессивности въ окладахъ и другихъ отступленій, и съ дополненіемъ другими налогами. Подобнымъ же образомъ Фридбергъ *) находитъ, что принципъ общиннаго обложенія долженъ обнимать собою два разнородные элемента: платежную способность и особое вознагражденіе за услуги, оказываемыя недвижимой собственности, въ силу чего и система мѣстнаго обложенія должна состоять не менѣе, какъ изъ двухъ налоговъ: подоходнаго и на недвижимую собственность. Но, не видя въ подоходномъ налогѣ способности охватывать платежную силу сполна, Фридбергъ подобно Вагнеру находитъ нужнымъ для дополненія его дать общинамъ участіе въ сборахъ съ перехода правъ на недвижимую собственность (такъ какъ особенно дѣятельностью общины создаются тѣ выгоды, которыя выступаютъ на видъ при этихъ переходахъ). Но главнымъ образомъ онъ надѣется на улучшеніе оцѣнокъ доходовъ. Въ окончательномъ видѣ онъ формулируетъ свое требованіе такъ, что для обложенія крупныхъ доходовъ слѣдуетъ примѣнять подоходный налогъ, а для мелкихъ—классный, съ замѣною сего послѣдняго налогомъ на потребленіе у низшихъ разрядовъ плательщиковъ, изъемлемыхъ отъ прямого обложенія.

Изъ приведеннаго нами ряда мнѣній относительно примѣненія подоходнаго налога къ мѣстному обложенію, можно видѣть, что, при всемъ расположеніи къ нему, рѣшительное большинство писателей не упускаетъ изъ вида и слабыхъ его сторонъ, вслѣдствіе чего и предлагаются разныя къ нему поправки и дополненія въ другихъ налогахъ. Билинскій видитъ въ этомъ обстоятельствѣ доказательство непригодности подоходнаго налога въ системѣ мѣстнаго обложенія. Однако, выступая противникомъ мѣстнаго подоходнаго налога, онъ не соглашается съ обыкновенно приводимыми противъ него доводами. Особенно неподходящими представляются ему здѣсь доводы фритредеровъ, которые, какъ извѣстно, всѣ огуломъ боятся подоходнаго обложенія на томъ основаніи, что общинный подоходный налогъ противорѣчитъ признаваемому ими единственно-правильнымъ принципу обложенія, какъ возмездія за общественныя услуги (Leistung und Gegenleistung)**). Билинскій замѣчаетъ на это, что если и допустимъ, что этотъ принципъ говоритъ гораздо больше противъ подоходнаго налога, чѣмъ противоположный принципъ—податной способности (Leistungsfähigkeit) говоритъ за него, то все же противники перваго принципа не должны пользоваться имъ же

*) Die Besteuerung der Gemeinden, 75 сл.

**) Ср. напр. Vierteljahrsschr. f. V. W. 1864, VII.

для доводовъ противъ подоходнаго налога. Словомъ, приверженцы второго принципа, если выступаютъ противъ этого налога, должны опровергать его иными средствами, чѣмъ фритредеры. Нельзя, говоритъ далѣе Билинскій, согласиться и съ доводами Брауна *), будто общинный подоходный налогъ поражаетъ богатаго въ пользу бѣднаго, точно также какъ привратный акцизъ (octroi) поражаетъ бѣднаго въ пользу богатаго; нельзя потому уже, что нѣкоторая часть богатыхъ ускользаетъ отъ подоходнаго налога, какъ это изъ опыта извѣстно. Болѣе согласенъ Билинскій съ указаніемъ **) на то неудобство мѣстнаго подоходнаго налога, что онъ создаетъ слишкомъ рѣзкія передвиженія состояній (?); но такъ какъ передвиженія эти бываютъ и въ пользу и не въ пользу богатыхъ, то и трудно, говоритъ онъ, сказать объ этомъ обстоятельствѣ что нибудь болѣе опредѣленное. Самъ онъ, наконецъ, критикуетъ подоходный налогъ болѣе съ практической стороны его примѣнимости. Такъ, замѣчаетъ онъ, налогъ этотъ во многихъ случаяхъ или вовсе неосуществимъ, или не можетъ быть проведенъ въ размѣрѣ, соотвѣтствующемъ платежной способности лица и потому зачастую не отвѣчаетъ возлагаемымъ на него надеждамъ. По поводу этого замѣчанія можно бы однако спросить, какіе же налоги вполнѣ оправдываютъ возлагаемыя на нихъ надежды, и есть ли такіе налоги? Далѣе, разсуждаетъ Билинскій, подоходный налогъ имѣетъ въ виду упадать на *дѣйствительный* доходъ гражданъ. У многихъ лицъ, какъ физическихъ, такъ и моральныхъ, доходъ этотъ можно узнавать въ точности. Но всѣ прочіе виды доходовъ легче облагать реальнымъ путемъ, каждый въ отдѣльности (Ertragssteuern въ преобразованномъ видѣ). Иные же доходы, наконецъ, лишь съ большимъ трудомъ поддаются прямому обложенію; и если государственная власть не всегда успѣшно борется съ этими трудностями, имѣя еще въ своихъ рукахъ поправку въ видѣ косвенныхъ налоговъ, то насколько труднѣе должна быть эта борьба для общинной власти?

Сомнѣвается Билинскій и въ успѣшности производства оцѣнокъ мѣстными учрежденіями. «Не слѣдуетъ обманывать себя, говоритъ онъ, тѣмъ, что въ общинѣ всѣ другъ друга хорошо знаютъ. Обстоятельство это годится, пожалуй, государству для раскладки налога, основаннаго на кадастрѣ, но для налога общиннаго, не имѣющаго такой реальной опоры, этого не можетъ быть достаточно». Надо однако помнить, что подобныя соображенія о трудности производства оцѣнокъ и раскладокъ довольно голословны и что трудность эта не составляетъ исключительной принадлежности подоходнаго налога. Большинство мнѣній, какъ извѣстно, склоняется къ тому, что участіе мѣстныхъ (общинныхъ, земскихъ) учрежденій въ производствѣ оцѣнокъ и раскладокъ даетъ наиболѣе положительные и плодотворные результаты. Дальнѣйшее неудобство мѣстнаго подоходнаго налога, объясняетъ Билинскій, состоитъ въ томъ, что тутъ придется

*) Ibidem, XIV.

**) Verhandlungen Вѣнскаго экономическаго съѣзда, 1875.

распространить его и на самые мелкіе доходы, что имѣетъ значительныя неудобства. Государство не распространяетъ и не обязано распространять подоходный налогъ на мелкій людъ. Для этого послѣдняго у него есть классная подать или, при существованіи свободнаго минимума въ подоходномъ налогѣ, оно учреждаетъ налоги на потребленіе, разсчитавъ ихъ такъ, чтобъ они упадали и на низшіе классы. Но для подоходнаго налога въ общинѣ существуетъ прямо уже то первое неудобство, что она не можетъ (?) вводить у себя налоговъ на потребленіе, а о свободномъ минимумѣ не можетъ и помышлять; ибо большинство ея жителей столь бѣдно, что установленіе минимума повело бы къ постояннымъ дефицитамъ въ общинныхъ бюджетахъ. Теперь, правда, рекомендуютъ общинамъ, замѣчаетъ Билинскій, классную подать въ связи съ налогами на потребленіе *), но даже допуская пригодность этой устарѣвшей формы налога, останется подъ сомнѣніемъ такъ ли же легко привлечь къ подоходному налогу высшіе классы? Лица низшихъ классовъ, если распространить на нихъ подоходный налогъ, большею частію и сами не знаютъ хорошенько своихъ доходовъ, а потому и не могутъ оцѣнивать ни лично себя, ни взаимно другъ друга; лица же высшихъ классовъ очень склонны скрывать истинную величину своихъ доходовъ. Но государство наконецъ имѣетъ на этотъ случай поправку въ налогахъ на предметы роскоши, чего община имѣть не можетъ (!).

На эти соображенія можно замѣтить, что нечего и учреждать налогъ подоходный тамъ, гдѣ общество совершенно бѣдно. Гдѣ, напримѣръ, мало или нѣтъ доходовъ, превышающихъ установленный минимумъ, тамъ не можетъ быть и мѣста подоходному налогу; тамъ надо обращаться къ другимъ налогамъ, болѣе сообразнымъ съ мѣстными условіями. Наконецъ—незнаніе своихъ доходовъ низшими классами не составляетъ всеобщаго явленія; а умышленно-невѣрныя показанія въ высшихъ разрядахъ доходовъ, конечно, значительно сократятся улучшеніемъ способовъ и строгостью повѣрки показаній. Такъ что не надо, кажется, отчаяваться и полагать, будто большинство изъ капиталистовъ, класса наиболѣе налогоспособнаго и наименѣе нуждающагося въ снисхожденіяхъ, успѣетъ непремѣнно ускользнуть отъ мѣстнаго подоходнаго налога. Община въ этомъ случаѣ находится ничуть не въ худшемъ положеніи, чѣмъ государство. Конечно, не каждая община можетъ съ удобствомъ пользоваться подоходнымъ налогомъ; но не слѣдуетъ препятствовать болѣе крупнымъ мѣстнымъ союзамъ обращаться къ этому роду обложенія. Законъ долженъ указать, какими налогами можетъ пользоваться мѣстное самоуправленіе, но нѣтъ надобности дѣлать учрежденіе всѣхъ этихъ налоговъ въ каждой мѣстности безусловно обязательнымъ.

Спеціально указываетъ еще Билинскій на неудобство подоходнаго налога для лицъ, живущихъ жалованіемъ. Дѣйствительно, при полной извѣстности ихъ служебныхъ полученій, налогъ упадаетъ на нихъ слишкомъ точно, что и дѣлаетъ его для нихъ гораздо ощутительнѣе, чѣмъ для прочихъ плательщиковъ.

*) Наприм. Friedberg и нѣкоторые изъ авторовъ сборника Zehn Gutachten.

Но принятіе извѣстнаго свободнаго минимума и вообще болѣе снисходительное отношеніе къ доходамъ нефундированнымъ, конечно дадутъ здѣсь надлежащую поправку.

Далѣе авторъ нашъ указываетъ на большія затрудненія при обложеніи подоходнымъ налогомъ лицъ, принадлежащихъ одновременно къ разнымъ общинамъ. Но это частный случай, и встрѣчающіяся здѣсь затрудненія нельзя считать существенною помѣхою для принятія подоходнаго налога въ число нормальныхъ источниковъ мѣстныхъ финансовъ. Затрудненіе здѣсь, указываемое Билинскимъ, состоитъ въ невозможности разлагать подоходный налогъ на отдѣльныя доли въ пользу каждой изъ общинъ мѣстопребыванія лица, соотвѣтственно времени его пребыванія въ нихъ; такъ какъ этотъ налогъ, по самому существу его, не можетъ будто-бы раскладываться на такія доли. Но, какъ тутъ быть, это можно предоставить, намъ кажется, полюбовному соглашенію между заинтересованными общинами. А если бы этотъ исходъ показался почему либо неудобнымъ, то можно принять за правило, что всякая личная подоходная обязанность опредѣляется мѣстомъ приписки лица или вообще мѣстомъ, составляющимъ центръ его юридическаго существованія; обязанность же реальная—мѣстомъ нахожденія собственности. Но тутъ далѣе, при совмѣстномъ существованіи реальнаго и подоходнаго обложенія, является, говоритъ Билинскій, постоянное столкновеніе между ними, такъ какъ подоходный налогъ долженъ упадать и на доходы, получаемые отъ недвижимой собственности. Это возраженіе устраняется однако тѣмъ соображеніемъ, что хотя общій подоходный налогъ и упадастъ, между прочимъ, и на доходъ недвижимой собственности, но что онъ имѣетъ свой собственный объектъ въ той части этого дохода, которая составляетъ избытокъ надъ среднимъ (кадастровымъ) доходомъ, составляющимъ объектъ реальнаго налога. Столкновенія на дѣлѣ могутъ пожалуй возникнуть, но нельзя думать что они неустранимы.

Громадное затрудненіе видитъ Билинскій еще въ вопросѣ о вычетѣ долговъ или такъ называемыхъ пассивныхъ процентовъ изъ активныхъ доходовъ. Но трудность эта для мѣстнаго самообложенія едва ли будетъ больше, чѣмъ при государственномъ подоходномъ налогѣ. Конечно, право на вычетъ должно быть подкрѣпляемо документальными доказательствами, а противъ обмановъ и фиктивныхъ долговъ могутъ помочь строгія мѣры взысканій.

Еще болѣе затрудненій представляется, думаетъ Билинскій, при опредѣленіи оклада прогрессивнаго, въ случаѣ распредѣленія подоходнаго налога между нѣсколькими общинами, равно какъ при выдѣлѣ свободнаго минимума въ этомъ случаѣ, что онъ и старается подкрѣпить указаніемъ на Пруссію. Но нельзя не видѣть, что введеніе прогрессивности въ оклады мѣстнаго подоходнаго налога, даже и при распредѣленіи платежа одного и того-же лица между нѣсколькими общинами, не можетъ представлять особенныхъ затрудненій; былъ бы для того лишь достаточный объектъ. Труднѣе вѣдаться съ минимумомъ въ этомъ случаѣ; но что же мѣшаетъ и тутъ разложить его на всѣ прикосновенныя мѣстности

и вычитать въ каждой пропорціональную его долю изъ дохода, получаемаго тамъ даннымъ лицомъ?

Совершенно несостоятельнымъ считаетъ Билинскій подоходный налогъ для обложенія чужихъ подданныхъ, пребывающихъ въ данномъ государствѣ: неудобно слѣдить за ними, требовать отъ нихъ показаній и т. д. И вся эта процедура для нихъ весьма тягостна и особенно хлопотлива въ большихъ городахъ. Это вѣрно; но можно спросить, какая надобность подвергать подоходному и вообще какому либо прямому налогу лицъ, только пребывающихъ въ мѣстности, не имѣя въ ней ни собственности, ни предпріятій, когда ихъ можно привлечь къ платежу въ мѣстный бюджетъ другими, болѣе легкими средствами, въ родѣ налоговъ: квартирнаго, съ предметовъ роскоши и косвенныхъ? Если же лицо извлекаетъ въ данной мѣстности какую либо постоянную прибыль, то исчисленіе ея и обложеніе подоходнымъ налогомъ не можетъ представить непреодолимыхъ затрудненій.

Наконецъ и въ примѣненіи къ юридическимъ лицамъ подоходный налогъ кажется Билинскому несостоятельнымъ. Онъ полагаетъ, какъ мы уже видѣли, что лица эти если имѣютъ недвижимую собственность, должны подлежать только реальнымъ налогамъ и именно—за то имущество, которымъ онѣ въ данномъ мѣстѣ владѣютъ; если же не имѣютъ онаго, то должны платить налогъ личный. Между тѣмъ подоходный налогъ, замѣчаетъ онъ, облагаетъ весь доходъ (Gesammt-dividende) этихъ лицъ и притомъ въ одной только общинѣ (т. е. въ той, въ которой производится раздѣлъ его между членами, акціонерами и пр.), нерѣдко не имѣющей и права (?) облагать его. Да зачастую трудно и опредѣлить, говоритъ онъ, въ какой именно общинѣ такія юридическія лица должны быть облагаемы. Возраженіе это тоже неосновательно: какъ мы указали уже выше, личное обложеніе юридическихъ лицъ можетъ имѣть форму, или квартирнаго, или промысловаго, или подоходнаго налога. Подводить ихъ подъ простую форму личнаго обложенія, въ родѣ подушнаго или класснаго, немыслимо. Такъ какъ здѣсь мы имѣемъ дѣло съ доходами, большею частію весьма значительными и притомъ доступными оцѣнкѣ, то и нѣтъ разумнаго основанія облагать ихъ какими либо общими окладами, несоображенными, до возможной точности, съ величиною самыхъ доходовъ. Нѣтъ слѣдовательно основанія считать подоходный налогъ невозможнымъ для нихъ. Нечего также сомнѣваться относительно того кому, какой общинѣ или какому земству налогъ долженъ принадлежать: онъ долженъ распредѣляться между всѣми тѣми мѣстностями, въ которыхъ юридическое лицо извлекаетъ свои доходы, и распредѣляться притомъ пропорціонально объему его дѣятельности въ мѣстности и по нѣкоторымъ другимъ признакамъ. Но нѣкоторые, въ томъ числѣ Билинскій, совѣтуютъ смотрѣть на такихъ лицъ какъ на непринадлежащихъ къ общинѣ, облагая ихъ только тамъ именно, гдѣ онѣ владѣютъ недвижимою собственностью.

Въ наиболѣе же затруднительное положеніе попадетъ община, полагаетъ Билинскій, если вздумаетъ распространять подоходный налогъ на другія

общины и на казну. Пусть ихъ податная обязанность по отношенію къ мѣстнымъ союзамъ несомнѣнна; но осуществленіе ея посредствомъ подоходнаго налога невозможно. Трудность въ томъ, что именно слѣдуетъ считать объектомъ налога въ этомъ случаѣ? Неужели же весь бюджетный доходъ государства или прикосновенной общины, изъ какихъ бы источниковъ онъ ни шелъ, долженъ подвергаться общинному подоходному налогу? Авторъ нашъ справедливо заключаетъ, что здѣсь можетъ идти рѣчь только о реальномъ обложеніи собственности казенной и другихъ общинъ, по мѣсту ея нахожденія. Безразличный подоходный налогъ здѣсь дѣйствительно невозможенъ, потому что невозможно распространять общинное или земское обложеніе и на непромышленныя статьи доходовъ казны или другихъ общинъ и земствъ, составляющія не результатъ какой либо хозяйственной ихъ дѣятельности, а просто какъ бы общую складчину подданныхъ на общее дѣло государственнаго управленія. Это значило бы отвлекать часть этихъ взносовъ отъ ихъ прямаго назначенія. Таковы же должны быть и отношенія государства къ доходамъ мѣстныхъ союзовъ: только доходы ихъ хозяйственнаго свойства, отъ общественной собственности и промышленныхъ предпріятій, могутъ быть облагаемы, какъ обладающіе тѣми же условіями, что и доходы частныхъ лицъ. Доходы же, получаемые въ видѣ налоговъ и спеціальныхъ сборовъ — не могутъ быть облагаемы. Но вѣдь и нѣтъ надобности приводить всю систему налоговъ къ исключительно подоходной формѣ обложенія. Налогъ подоходный слѣдуетъ примѣнять лишь тамъ, гдѣ онъ удобенъ; а гдѣ онъ неудобенъ, тамъ мы имѣемъ въ своемъ распоряженіи другіе налоги.

Окончательный выводъ Билинскаго о мѣстномъ подоходномъ налогѣ тотъ, что въ однихъ случаяхъ онъ недостаточно охватываетъ податную способность, а въ другихъ затрогиваетъ ее уже черезчуръ точно; далѣе, что онъ не соотвѣтствуетъ главному критеріуму общиннаго налога, раціональному объему финансовой власти общины. А отсюда строится заключеніе, вопреки многимъ авторитетамъ, что подоходный налогъ совершенно непригоденъ быть общиннымъ налогомъ и что слѣдуетъ предоставить его государству, а общинамъ запретить къ нему обращаться.

Мы потому привели in extenso возраженія Билинскаго, что онъ постарался сгруппировать ихъ въ одно систематическое цѣлое, чтобы сильнѣе повліять на читателя этимъ арсеналомъ доказательствъ. Но кажущаяся сила этихъ возраженій, какъ мы видѣли, значительно слабѣетъ при внимательномъ ихъ разсмотрѣніи. Безгрѣшныхъ налоговъ нѣтъ! Это долженъ всегда держать въ памяти каждый финансистъ. Подоходный налогъ въ системѣ мѣстныхъ налоговъ составляетъ существенное и потому необходимое дополненіе, давая возможность привлекать къ платежамъ на мѣстныя нужды и такихъ лицъ, которыхъ другими налогами трудно настичь, — и возможность облагать ближе къ истинному объему налогоспособности, чѣмъ можно это сдѣлать безъ помощи этого налога.

Извѣстно наконецъ, что подоходный налогъ доселѣ не переставъ быть предметомъ горячихъ споровъ; одни видятъ въ немъ чуть не спасеніе человѣчества отъ всѣхъ невзгодъ, преслѣдующихъ оное въ современныхъ финансовыхъ системахъ; другіе отрицаютъ въ немъ всѣ хорошія стороны и предаютъ его безусловному осужденію. Истина, какъ извѣстно, лежитъ большею частію въ серединѣ между обоими крайними мнѣніями. Словомъ, до времени, до наступленія можетъ быть новаго періода въ поступательномъ движеніи человѣческой культуры, подоходный налогъ, оставаясь теоретически идеаломъ налога, на практикѣ можетъ имѣть только значеніе налога дополнительнаго, ограничивающагося скромною, но почтенною ролью сглаживателя неровностей существующихъ системъ обложенія, какъ государственнаго, такъ и мѣстнаго.

Нѣкоторые находятъ нужнымъ дополнять подоходный налогъ налогомъ *поимущественнымъ* и притомъ, или такъ, чтобы они оба дѣйствовали въ мѣстномъ обложеніи одновременно (Вагнеръ, Нассе), или такъ, чтобы подоходный оставался общиннымъ, а имущественный—государственнымъ (Гейтцъ).

Въ принципѣ мы не можемъ высказаться за имущественную подать, потому что она не имѣетъ правильнаго объекта: ея объектъ—имущество вообще, какъ приносящее доходъ, такъ и не дающее онаго. Но тѣ части имущества, которыя приносятъ доходъ, гораздо раціональнѣе конечно облагать въ этомъ послѣднемъ, усиливая обложеніе по мѣрѣ прочности дохода; а части непринося-щія дохода,— т. е. доли собственности, непринимающія участія въ образованіи народнаго заработка, вовсе не должны подлежать налогу, потому что податная сила ихъ ничѣмъ не обнаруживается; она мертва. Словомъ имущественный налогъ, или истощаетъ самый облагаемый капиталъ, или оказывается на дѣлѣ просто увеличеніемъ процента обложенія доходовъ (вопреки принятымъ нормамъ этого обложенія) тѣхъ имуществъ и капиталовъ, которые принимаютъ участіе въ общемъ промышленномъ оборотѣ. Тѣмъ не менѣе, въ предположеніяхъ о наилучшемъ устройствѣ системы мѣстнаго обложенія и имущеетвенный налогъ нашелъ своихъ проповѣдниковъ. Разсмотримъ вкратцѣ приводимыя ими основанія.

Вагнеръ проводитъ мысль, что для осуществленія принципа обложенія по налогоспособности нельзя обойтись однимъ подоходнымъ налогомъ и что наилучшій исходъ составляетъ соединеніе его съ имущественнымъ. Не отрицая того, что усиленное обложеніе фундированныхъ доходовъ можно осуществить и прямо, не прибѣгая къ этому обходному пути, Вагнеръ видитъ однако въ имущественномъ налогѣ удачную замѣну плохо устроеннаго обложенія отдѣльныхъ видовъ доходовъ и возможность удовлетворить съ его помощью, какъ принципу обложенія по налогоспособности, такъ и принципу обложенія по получаемымъ выгодамъ.—Въ соображеніяхъ своихъ въ пользу поимущественнаго обложенія Вагнеръ опирается, слѣдуя Нейману *), на то, что при одинаковой

*) Neumann, Die progressive Einkommensteuer. 1874, стр. 187 сл.

величинѣ дохода отъ труда и отъ имущества, доходъ отъ этого послѣдняго прочнѣе, причемъ еще личная рабочая сила остается у владѣльца такого дохода нетронутою; далѣе, что имущественное обложеніе даетъ возможность привлекать къ платежу и такую собственность, которая могла бы давать доходъ, но не даетъ его вслѣдствіе прихоти владѣльца (напр. парки, собранія художественныхъ произведеній и пр. т. п.). Нейманъ въ соединеніи обложенія подоходнаго съ имущественнымъ видитъ то существенное достоинство, что этимъ устраняется несправедливость, свойственная подоходному налогу, упадающему одинаково на всякіе доходы, тогда какъ смотря по роду занятій, доходы бываютъ подвержены большимъ колебаніямъ и потерямъ. Несправедливость эта устраняется, по его мнѣнію, если налогъ обращается не только на доходъ, но и на менѣе измѣнчивый элементъ — имущество. Далѣе замѣчаетъ Нейманъ, что эта система способствуетъ усиленному прогрессивному обложенію фундированныхъ доходовъ и наконецъ, что только этою комбинаціею устраняется то возраженіе противъ усиленнаго обложенія фундированныхъ доходовъ, что нѣтъ будто-бы масштаба для отношенія, въ какомъ оно должно быть выше обложенія доходовъ нефундированныхъ.

Нассе *) тоже признаетъ необходимымъ, для равномѣрности обложенія, имѣть наряду съ подоходнымъ налогомъ, и налогъ имущественный. Этими двумя налогами у каждаго податнаго лица и «у каждаго промышленника будутъ облагаться, какъ доходъ отъ труда (Arbeitsleistungen), такъ и доходъ отъ пользованія имуществомъ (Vermögensnutzungen). Только этимъ путемъ можетъ получиться на ряду съ измѣнчивымъ доходомъ отъ подоходнаго обложенія—другой, болѣе равномѣрный источникъ дохода». Впрочемъ Нассе имѣетъ въ виду обложеніе собственно промысловыхъ, движимыхъ и недвижимыхъ капиталовъ. Противъ этого стремленія нѣкоторыхъ къ усиленному обложенію фундированныхъ доходовъ и имуществъ было замѣчено, что, по крайней мѣрѣ въ Германіи, усиленное обложеніе это и такъ уже довольно значительно, что къ нему стремятся всѣ оцѣночныя комиссіи, и что слѣдовательно нѣтъ надобности особенно его проповѣдывать **).

Наконецъ Гейтцъ***) тоже пополняетъ подоходный налогъ имущественнымъ, но предназначаетъ первый общинѣ, а второй государству. Онъ не отрицаетъ однако, что и этимъ не изглаживается неправильность обложенія, порождаемая одинаковымъ отношеніемъ налога къ фундированнымъ и къ нефундированнымъ доходамъ. За предоставленіе имущественнаго обложенія государству говоритъ по его мнѣнію, то самое, что оказывается весьма опаснымъ для государственнаго подоходнаго налога. Это именно — производство оцѣнокъ административнымъ, казеннымъ порядкомъ, необходимое потому, что, въ «государственной жизни невозможно

*) Zehn Gutacht. 300.

**) Verhandl. der 5 Generalversamml. des Vereins für Socialpol. 1877, стр. 84.

***) Zehn Gutacht. 239.

очень полагаться на инициативу податныхъ лицъ»; а при поимущественномъ обложеніи она менѣе нужна, ибо имущественныя отношенія гораздо постояннѣе, чѣмъ доходы, и почти нѣтъ надобности принимать здѣсь въ соображеніе индивидуальныя отношенія. Притомъ приходится имѣть дѣло съ гораздо меньшимъ числомъ лицъ, если, разумѣется, мелкія сбереженія и запасы небудутъ облагаться. Наоборотъ подоходный налогъ Гейтцъ считаетъ особенно способнымъ къ локализированію. Препятствія и трудности, съ которыми приходится бороться здѣсь государству, какъ-то: разница въ величинѣ ежегодныхъ заработковъ, различіе въ продуктахъ разныхъ родовъ занятій, необходимость принимать въ соображеніе мѣстное и матеріальное положеніе отдѣльныхъ лицъ, — все это легко преодолѣвается при общинномъ обложеніи; такъ что, «наилучшій налогъ для общинъ—подоходный».

Пополненіе подоходнаго налога имущественнымъ въ мѣстномъ обложеніи намъ вовсе не представляется необходимымъ. Если справедливо, что фундированные доходы слѣдуетъ облагать сильнѣе чѣмъ нефундированные, то, какъ и Вагнеръ соглашается, обложеніе это можно осуществить и не прибѣгая къ поимущественному налогу. Дѣйствительно, стоитъ лишь прямо принять за правило, что перваго рода доходы должны облагаться бо́льшимъ окладомъ налога, чѣмъ доходы втораго рода. Или же можно при оцѣнкахъ нефундированныхъ доходовъ допустить нѣкоторыя добавочныя скидки сверхъ тѣхъ, какія вообще допускаются при оцѣнкахъ фундированныхъ доходовъ. Истиннымъ объектомъ налога можетъ быть только доходъ; обложеніе по имуществу, обложеніе капитала есть не иное что, какъ обходный путь къ усиленному обложенію того же дохода. Но къ чему пути обходные, когда съ бо́льшею справедливостью можно идти прямымъ путемъ? Но можетъ быть обходный путь удобнѣе? Позволяемъ себѣ усумниться въ этомъ: обложеніе по капиталу имѣетъ въ основѣ смутное предположеніе о величинѣ того, съ чего собственно выплачивается налогъ, т. е. о величинѣ дохода; но если мы имѣемъ средства узнавать доходы, то нѣтъ никакой надобности обращать обложеніе на самое имущество. Чтоже касается непроизводительныхъ частей собственности, не обращаемыхъ своими владѣльцами на производство, то мы не видимъ необходимости облагать ихъ. Если онѣ не вошли еще въ общій промышленный круговоротъ, то значитъ не насталъ еще ихъ чередъ. И неужели же наконецъ всякая доля собственности, всякое имущество должны быть разсматриваемы только какъ орудія полученія прибыли, съ забвеніемъ о душевныхъ, нравственныхъ и культурныхъ потребностяхъ человѣка? Вѣдь, если какія либо части собственности устраняются своими владѣльцами отъ участія въ общей погонѣ за прибылью, то это дѣлается потому, что такое непроизводительное въ экономическомъ смыслѣ пользованіе собственностью удовлетворяетъ какимъ либо высшимъ потребностямъ, хотя съ точки зрѣнія погони за наживой онѣ и могутъ казаться пожалуй даже нелѣпыми.

Но говорятъ: «доходы бываютъ подвержены колебаніямъ и потерямъ,—лучше было бы сказать: добываются съ различною степенью труда,—а между тѣмъ ихъ облагаютъ одинаково». Устраняется ли однако эта неправильность дополнительнымъ обложеніемъ имущества или капитала? Думаемъ, что нѣтъ; потому что не одни личные заработки, но и доходы отъ капиталовъ получаются тоже съ различною степенью труда. Достигнуть же столь желательной равномѣрности въ обложеніи можно скорѣе, кажется, принятіемъ окладовъ налога, повышающихся и прогрессирующихъ по мѣрѣ легкости полученія доходовъ. Упоминаемое Нейманомъ отсутствіе масштаба для этого повышенія едва ли можетъ восполниться расчетомъ обложенія по имуществу, на что Нейманъ такъ уповаетъ.

Не находя въ поимущественномъ налогѣ никакого ручательства за достиженіе бо́льшей правильности въ распредѣленіи податной тягости, мы не можемъ конечно, сочувствовать и комбинаціи, предлагающей предоставить налогъ имущественный государственному, а подоходный мѣстному бюджету. Неудобныя стороны поимущественнаго налога этимъ нисколько не устраняются.

Обзоръ, какъ существующихъ мѣстныхъ налоговъ, такъ и предлагаемыхъ въ видахъ улучшенія ихъ системы, приводитъ насъ къ вопросу, изъ какихъ же собственно налоговъ должна слагаться раціональная система мѣстнаго обложенія и какъ эти налоги должны быть устроены?

ГЛАВА III.

Нормальный строй системы мѣстныхъ налоговъ.

Изъ представленной нами критики главнѣйшихъ видовъ мѣстныхъ налоговъ выясняются до нѣкоторой степени и главныя положительныя черты нормальной ихъ системы. Отбрасывая тѣ пріемы обложенія и тѣ налоги, которые при разсмотрѣніи нашемъ оказались несоотвѣтствующими требованіямъ правильнаго обложенія и условіямъ, ставимымъ ему пространствомъ области дѣйствія, мы должны принять въ нашу систему только то, что окажется дѣйствительно пригоднымъ для нашей цѣли. Такъ, мы знаемъ: 1) что система мѣстнаго обложенія должна быть самостоятельная, т. е. должна состоять изъ отдѣльныхъ налоговъ, наиболѣе отвѣчающихъ требованіямъ мѣстнаго хозяйства,—а не подчиняться системѣ государственнаго обложенія, облекаясь въ форму накладныхъ сборовъ; 2) что мѣстное обложеніе, подобно государственному, не можетъ остановиться на одномъ какомъ нибудь налогѣ: ни исключительное привлеченіе недвижимой собственности, ни замѣна всѣхъ налоговъ однимъ подоходнымъ не удовлетворяютъ условіямъ хорошаго обложенія; 3) что система эта должна состоять почти исключительно изъ прямыхъ налоговъ, съ допущеніемъ косвенныхъ только въ видѣ исключенія для нѣкоторыхъ мѣстностей, имѣющихъ особенныя для того удобства; 4) что налоги должны быть поставлены въ такое между собою соотношеніе, при которомъ всѣ подлежащіе субъекты и объекты несли бы на себѣ доли налога, какъ можно болѣе соотвѣтствующія ихъ податной способности, принимая конечно въ соображеніе, что эта послѣдняя значительно уже затронута государственнымъ обложеніемъ.

Общія начала, которыя должны лежать въ основѣ системы мѣстныхъ налоговъ, достаточно выяснены нами выше. Здѣсь мы можемъ приступить прямо къ изложенію самой системы какъ она вытекаетъ изъ всего вышеизложеннаго.

Давая намѣчаемымъ нами для нея налогамъ извѣстную равноправность, признавая всѣхъ постоянныхъ мѣстныхъ жителей необходимо участниками въ платежѣ мѣстныхъ налоговъ, кладя въ основу податной обязанности налогоспособность и лишь въ малой степени—сумму особенныхъ выгодъ, получаемыхъ извѣстными классами лицъ отъ дѣятельности мѣстнаго самоуправленія, мы естественно не будемъ группировать мѣстные налоги около какого нибудь од-

ного, принимаемаго за нормальный, естественный мѣстный налогъ. Конечно и въ нашей системѣ окажутся налоги главные, всюду имѣющіе основаніе существовать, и налоги второстепенные, дополнительные; но дѣло въ томъ, что нашими главными налогами мы надѣемся затронуть всѣ главныя категоріи доходовъ мѣстныхъ жителей; дополнительными же полагаемъ облагать нѣкоторыя особенныя проявленія усиленной налогоспособности, или допускаемъ ихъ вслѣдствіе нѣкоторыхъ мѣстныхъ особенностей.

Намѣчаемая нами система будетъ слѣдовательно состоять изъ соединенія налоговъ съ отдѣльныхъ видовъ доходовъ съ налогомъ подоходнымъ и нѣкоторыми другими, каковы въ особенности налоги на предметы роскоши и съ потребленія. По значенію здѣсь на первомъ планѣ должно поставить налоги съ недвижимой собственности; ибо, хотя мы и не признаемъ за ними права быть единственными мѣстными налогами, но не отрицаемъ того особеннаго значенія, которое принадлежитъ недвижимой собственности въ мѣстномъ быту. За обложеніемъ класса владѣльцевъ недвижимой собственности должно слѣдовать обложеніе класса, орудующаго преимущественно при помощи движимыхъ капиталовъ, т. е. класса промышленнаго; если, впрочемъ, какъ мы сказали выше, налогъ промысловый не будетъ поглощенъ подоходнымъ налогомъ, въ будущемъ его развитіи. Наконецъ третьимъ существеннымъ налогомъ будетъ у насъ подоходный налогъ. Ввести его въ систему мѣстныхъ налоговъ мы считаемъ необходимымъ потому, что по привлеченіи къ нимъ капиталовъ недвижимыхъ и промысловыхъ, останутся свободными отъ обложенія капиталы движимые, незатраченные въ производствѣ, личные заработки и вообще все то, что составляетъ въ современной практикѣ объектъ подоходнаго налога.

Къ этимъ тремъ основнымъ категоріямъ обложенія должны засимъ примкнуть нѣкоторые другіе налоги, съ значеніемъ дополнительныхъ и не повсемѣстно-обязательныхъ. Это будутъ, при извѣстныхъ обстоятельствахъ: 1) налогъ личный, для обложенія такихъ лицъ, которыхъ другимъ какимъ либо прямымъ налогомъ обложить невозможно, за неимѣніемъ у нихъ соотвѣтствующаго объекта обложенія; 2) налогъ квартирный, какъ замѣна личнаго налога тамъ, гдѣ квартира можетъ служить болѣе удобнымъ податнымъ признакомъ, чѣмъ признаки, принимаемые для личнаго обложенія; 3) налоги на предметы роскоши, какъ обложеніе такихъ проявленій потребленія, которыя даютъ возможность заключать о существованіи особенной степени налогоспособности у данныхъ лицъ; наконецъ: 4) налоги косвенные, насколько мѣстныя условія допускаютъ раціональное пользованіе ими.

Только система, не вдающаяся въ крайности, а основанная на равномѣрномъ привлеченіи всѣхъ мѣстныхъ жителей къ несенію общаго бремени удовлетворенія потребностей самоуправленія,— система, не останавливающаяся на какомъ нибудь одномъ излюбленномъ налогѣ, а напротивъ отводящая подобающее мѣсто каждому изъ налоговъ, могущихъ войти въ ея составъ въ силу существованія спеціальныхъ для нихъ объектовъ, — только такая система

способна воздать suum cuique и служить прочною и справедливою основою мѣстнаго бюджета.

Практика и литература представляютъ однако примѣры значительныхъ уклоненій отъ этой, намѣченной нами нормальной системы. Не безъинтересно прослѣдить хотя бы главнѣйшіе примѣры этихъ отступленій и соображенія, на которыхъ системы организуются такъ или иначе.

Отводя обзору практики въ дѣлѣ мѣстныхъ налоговъ особое и значительное мѣсто въ нашемъ сочиненіи, мы ограничимся здѣсь обзоромъ важнѣйшихъ *проектовъ* системы мѣстнаго обложенія. Мы остановимся такимъ образомъ на проектахъ: Фоше, *) Гельда, Гнейста, Валькера, Вагнера, Фридберга и Билинскаго, какъ наиболѣе выдающихся.

Фоше принадлежитъ та несомнѣнная заслуга, что онъ одинъ изъ первыхъ поднялъ весьма мало разработанный и даже позабытый вопросъ о мѣстныхъ налогахъ. Стоя на точкѣ зрѣнія «естественнаго» закона услуги и возмездія, онъ, какъ мы знаемъ, требовалъ строгаго проведенія этого закона въ отношеніи мѣстныхъ сборовъ особенно. Отсюда въ его системѣ, признаваемой имъ за нормальную, являются: 1) пошлины, какъ возмездіе за особенныя услуги управленія частнымъ лицамъ; 2) имущественные налоги, строимые имъ на этомъ же основномъ началѣ, какъ страховая премія за государственную охрану; 3) поземельный налогъ, какъ процентъ за негласную ипотеку государства на поземельной собственности. Принципъ услуги и возмездія, на которомъ Фоше строитъ свою реформу общиннаго обложенія, обязанъ своимъ происхожденіемъ одностороннему воззрѣнію на податное право и на услуги общины, въ которой онъ видитъ только экономическую группировку, а не общественный союзъ принудительнаго характера.—Какъ мы упоминали, все мѣстное общинное обложеніе онъ строитъ даже почти исключительно на квартирномъ налогѣ (Miethssteuer), несправедливо видя въ немъ «правильный эквивалентъ» выгодъ, получаемыхъ каждымъ изъ насъ отъ общинныхъ услугъ. Его квартирный налогъ есть ни что иное, какъ обратно-прогрессивный налогъ, со всѣми его вредными послѣдствіями. Внѣ городскихъ общинъ налогъ этотъ очевидно и совсѣмъ непримѣнимъ **).

Поправку къ ученію Фоше даютъ нѣкоторые изъ писателей его же направленія (напр. Браунъ, Михаелисъ, О. Вольфъ, Шульце), которые, несомнѣваясь въ правильности пошлиннаго принципа оплаты общественныхъ услугъ, однако гораздо уступчивѣе на практикѣ. Такъ, они не только допускаютъ налоги поземельный и подомовый какъ вполнѣ самостоятельные, но даже требуютъ полной уступки ихъ общинамъ. Но общность и равномѣрность обложенія какъ мы знаемъ, путемъ этимъ, не достигаются. Словомъ, система Фоше даже съ поправками, неудовлетворяетъ требованіямъ, какія можно предъявить системѣ налоговъ принудительнаго союза.

*) Выше мы называли его: Фаухеръ; но такъ какъ этотъ нѣмецкій экономистъ родомъ французъ, то правильнѣе читать его фамилію по французски.

**) Ср. Friedberg, 59

Гельдъ уже въ изслѣдованіи своемъ о подоходномъ налогѣ *) коснулся мимоходомъ системы общинныхъ налоговъ, указавъ притомъ, что установить здѣсь какія либо общія начала чрезвычайно трудно. Позднѣе воззрѣніе свое на систему мѣстныхъ налоговъ онъ высказалъ въ тезисахъ, представленныхъ имъ Обществу соціальной политики. Въ этихъ тезисахъ было выражено: 1) Законъ долженъ указать, какіе виды налоговъ должны быть примѣнямы въ различныхъ общинахъ. 2) Главными видами средствъ въ городскихъ и сельскихъ общинахъ должны быть: a) особые сборы за предоставленіе какихъ либо явныхъ выгодъ; b) реальныя подати съ земель и строеній; c) личныя подати со всѣхъ живущихъ въ общинѣ, экономически самостоятельныхъ физическихъ лицъ; d) въ большихъ городахъ — косвенные налоги съ потребленія, отчасти какъ замѣна налоговъ предъидущей категоріи. 3) Законъ долженъ опредѣлить и отношеніе, въ какомъ слѣдуетъ пользоваться этими главными видами доходовъ, сообразно главнымъ отраслямъ мѣстнаго управленія и расходовъ и притомъ такъ, чтобъ доходами отъ реальныхъ податей почти покрывались расходы общинъ на хозяйственную часть. 4) Сборы и реальныя подати должны быть налагаемы независимо отъ государственныхъ, а общинныя подати личныя и въ особенности подоходныя должны раскладываться въ связи съ государственными таковыми же.

Итакъ Гельдъ, не считая возможнымъ дать какую либо общую, одинаковую для всѣхъ мѣстностей систему налоговъ, указываетъ однако изъ какихъ видовъ доходовъ она вообще должна или можетъ состоять. Принципъ обложенія по податной способности (какъ было имъ пояснено въ преніяхъ по поводу этихъ тезисовъ) не упомянутъ имъ потому, что прямое его выраженіе есть просто налогъ личный. Опущено имъ и требованіе прогрессивнаго обложенія, потому-что и безъ того «всякій личный налогъ есть налогъ прогрессивный,» такъ какъ оклады его разнообразны. Если же выставить непосредственно требованіе прогрессивности, то сейчасъ возникаетъ неразрѣшимый вопросъ о размѣрахъ прогрессіи, ибо для каждой общины и для каждаго государства, смотря по состоянію ихъ налоговъ, прогрессія должна быть иная.—Нѣтъ у Гельда и общей имущественной подати, потому, какъ онъ объясняетъ, что она составляетъ лишь дополненіе подоходнаго налога, и опытъ ея введенія всего приличнѣе сдѣлать тому, кому принадлежитъ подоходный налогъ (т. е. государству). При существованіи другихъ налоговъ, предоставленныхъ общинѣ, распространеніе ея правъ и на имущественную подать повело бы, думаетъ Гельдъ, къ большимъ затрудненіямъ.

Система Гельда, за исключеніемъ понятія о прогрессивномъ налогѣ и, можетъ быть, допущенія слишкомъ широкаго вмѣшательства закона, представляется способною удовлетворить если не требованіямъ теоріи, то въ извѣстной степени, требованіямъ практики.

*) Die Einkommensteuer. 1872, стр. 140 сл.

Особенное значеніе имѣетъ образованіе системы мѣстныхъ налоговъ у Гнейста *), для котораго она составляетъ исходную точку для образованія и системы государственныхъ налоговъ. Формула его, такъ мы знаемъ: государству—налоги съ лицъ, общинѣ — налоги съ объектовъ. Идеалъ мѣстнаго обложенія, противопоставляемый имъ безпринципности современныхъ порядковъ этого обложенія въ Германіи, это, какъ извѣстно, англійская система: обложеніе недвижимой собственности. Притомъ, съ устраненіемъ принципа прогрессивности, какъ ведущаго къ произволу и слѣдовательно противорѣчащаго строго юридической основѣ, на каковой Гнейстъ желаетъ построить свою систему. Но при этомъ для того, чтобъ богатое большинство не могло слагать съ себя тяжесть налоговъ на экономически-слабое меньшинство, онъ требуетъ равномѣрнаго привлеченія всѣхъ прямыхъ государственныхъ налоговъ къ мѣстному обложенію, въ формѣ накладныхъ сборовъ. Этимъ полагаетъ онъ, устранится борьба интересовъ и пріобрѣтется твердая почва для организаціи самоуправленія. Въ новѣйшемъ своемъ сочиненіи (Die Preussische Finanzreform, 1881) Гнейстъ пополняетъ свой нормальный и главный общинный налогъ — съ недвижимости (Liegenschaftssteur) нѣкоторыми косвенными налогами **), а накладки на прямые налоги, именно классный и подоходный, допускаетъ въ качествѣ дополненія чрезвычайнаго, и притомъ въ извѣстномъ максимальномъ (не свыше 40%) размѣрѣ, для расходовъ на содержаніе школъ.

Основанія, приводимыя Гнейстомъ въ пользу накладокъ къ государственной подоходной подати для покрытія училищныхъ расходовъ, могли бы быть впрочемъ приведены и въ пользу сбора на содержаніе бѣдныхъ. Далѣе, признавая, въ противоположность общепринятому мнѣнію, налогъ съ домовъ по наемной ихъ платѣ (Miethswerth), не налогомъ на потребленіе, а реальнымъ, входящимъ въ составъ обложенія недвижимости, Гнейстъ устраняетъ отъ него упрекъ въ обратной прогрессивности тѣмъ, что полагаетъ процентъ обложенія для малыхъ квартиръ дѣлать ниже.—Обращено имъ вниманіе и на усиленное обложеніе крупной промышленности, имѣющее въ виду отчасти соотвѣтственно вознаградить за особенное пользованіе съ ея стороны общинными услугами, отчасти—привлечь податную силу предпринимателей соотвѣтственнѣе ея величинѣ.

Наконецъ, Гнейстъ указываетъ еще на цѣлый рядъ средствъ, не составляющихъ налоговъ и потому предназначенныхъ имъ для сокращенія податнаго бремени. Таковы: развитіе общественныхъ предпріятій для пользъ населенія и въ тоже время, какъ статьи общиннаго дохода. Вмѣстѣ съ этимъ рекомендуется широкое развитіе пошлиннаго начала. Наконецъ — налоги на потребленіе, за исключеніемъ однако octrois.

---

*) Ср. Selfgovernment. Die Preuss. Kreisordnung, Preuss. Finanzreform и разборы послѣдней книги: Schmoller'a въ Jahrbuch für Gesetzgebung и др. im D. Reich, 1881 и Cohn'a въ Jahrb. f. N. Oek. u. Statistik, 1881, т. 36.

**) Каковы особенно: налогъ на газъ и дополнительный сборъ съ пивоваренія.

Собственно, говоритъ Гнейстъ, если результаты обложенія недвижимости будутъ благопріятны, то въ личномъ обложеніи, и именно въ системѣ косвенныхъ налоговъ и пошлинъ вовсе не будетъ надобности. Въ прибыляхъ же отъ своихъ промышленныхъ предпріятій общины найдутъ необходимое пополненіе своихъ средствъ. Однако на дѣлѣ, факты конечно не преминутъ стать въ противорѣчіе съ правильными началами и заставятъ превысить нормальную мѣру обложенія недвижимости. Это и заставляетъ Гнейста допустить вышеупомянутые дополнительные сборы *).

Съ теоретической стороны ученіе Гнейста о преобладающемъ значеніи недвижимой собственности въ мѣстномъ обложеніи было разсмотрѣно нами выше (стр. 69 сл.) Здѣсь обратимъ вниманіе на практическую примѣнимость его системы, въ предположеніи, что она правильна. Возложеніе усиленной податной тягости на землю возможно исключительно при цвѣтущемъ состояніи сельскаго хозяйства, съ постоянно возрастающей рентой. Если же этого нѣтъ, какъ нерѣдко можно наблюдать, то доходъ отъ недвижимой собственности не обнаруживаетъ, ни особенной прочности или исключительнаго постоянства, ни особенно сильной склонности къ возрастанію Землевладѣльцы и домовладѣльцы и такъ уже постоянно жалуются на чрезмѣрную тягость податей. Нѣкоторая прибавка этой тягости конечно можетъ имѣть мѣсто, ибо далеко не всѣ жалобы основательны; но прибавка въ такомъ размѣрѣ, который удовлетворилъ бы Гнейста, безъ сомнѣнія, вызвала бы всеобщій ропотъ собственниковъ и заявленія, что это отягощеніе сдѣлано въ интересахъ движимаго капитала. Далѣе—община, земство не есть просто собирательное имя для участковъ недвижимой собственности: это союзъ лицъ въ тоже время. Обложеніе лицъ и движимыхъ капиталовъ въ немъ не можетъ быть слѣдовательно только дополнительнымъ средствомъ на случай надобности: и теорія, и практика предъявляютъ требованіе, чтобы оно было средствомъ равноправнымъ съ обложеніемъ недвижимости. И самъ Гнейстъ нашелъ необходимымъ и справедливымъ усилить обложеніе крупной промышленности; но способъ, имъ предложенный, — повышеніе оцѣнокъ земель и строеній, служащихъ для такихъ промышленныхъ предпріятій, по соображенію съ числомъ рабочихъ и количествомъ паровой и водяной силы, — нельзя назвать удачнымъ; усиленное обложеніе по однимъ внѣшнимъ признакамъ безъ строгаго изслѣдованія доходности—средство сомнительной вѣрности для привлеченія къ налогу болѣе крупныхъ доходовъ Тутъ самъ собой напрашивается подоходный налогъ. Наконецъ, привлеченіе другихъ доходовъ къ мѣстному обложенію у Гнейста слишкомъ ограничено и безъ надобности спеціализировано. Конечно, 40%-ная накидка на налоги классный и подоходный опредѣлена имъ по соображенію прусскихъ условій, и при другихъ обстоятельствахъ можетъ быть измѣнена; но нѣтъ никакого основанія давать этой накидкѣ гдѣ бы

*) Die Pr. Finanzreform, 199. Все это говорится въ примѣненіи къ Пруссіи, но очевидно можетъ быть примѣнено и къ другимъ государствамъ.

то ни было исключительнаго назначенія на пособія школамъ, да еще съ отнятіемъ у нея характера постояннаго налога. Нѣтъ основанія дѣлать обложеніе подобныхъ доходовъ условнымъ или давать ему спеціальное назначеніе. Система мѣстныхъ налоговъ должна состоять изъ равномѣрнаго и постояннаго обложенія всѣхъ субъектовъ и объектовъ, которые раціональнымъ образомъ и должны быть привлечены къ мѣстному обложенію безъ спеціализированія.

Валькеръ, усердный, но вмѣстѣ и односторонній послѣдователь Гнейста, раздѣляя взглядъ его на самоуправленіе, видя въ организмахъ самоуправленія обязательные, принудительные союзы, совершенно однородные съ государствомъ, различающіеся отъ послѣдняго только пространствомъ, — пришелъ къ заключенію, прямо вытекающему изъ воззрѣній Гнейста, и устраняющему всѣ поправки, вносимыя Гнейстомъ въ свою систему мѣстныхъ налоговъ, для приведенія ея въ равновѣсіе. Словомъ—Валькеръ выводитъ, что единственная нормальная система обложенія, какъ государственнаго, такъ и мѣстнаго—«децентрализированная подоходная подать»,—такой налогъ, въ которомъ должны сливаться всѣ налоги на отдѣльные виды доходовъ. Налогъ этотъ, какъ мы упоминали, въ качествѣ общиннаго налога, раскладываемаго особою присяжною коммиссіею (Steuerjury), Валькеръ и кладетъ въ основу всякаго, и государственнаго, и мѣстнаго обложенія, дѣлая упрекъ Гнейсту, что онъ не оцѣнилъ надлежащимъ образомъ значенія самоуправленія для достиженія хорошаго устройства подоходнаго налога. Система—широко задуманная, но неприложимая къ дѣлу; потому что пока приходится производить оцѣнки доходовъ, а не полагаться безусловно на показанія податныхъ лицъ, всеобщій подоходный налогъ неизбѣжно распадается на составныя свои части, т. е. на налоги съ отдѣльныхъ объектовъ дохода. Это признаетъ и самъ Валькеръ, указывая на такое расчлененіе подоходнаго налога, какъ на необходимую мѣру при оцѣнкѣ доходовъ. Но помимо этого въ такомъ всеобщемъ и единственномъ мѣстномъ подоходномъ налогѣ есть и принципіальная неправильность: отношенія различныхъ членовъ мѣстнаго союза къ сему послѣднему различны; различна не только сумма пользы, получаемой ими отъ союза, но и ихъ налогоспособность; поэтому и привлеченіе ихъ къ налогамъ не можетъ быть совершенно однообразное, каковое именно создастся подоходнымъ налогомъ, если онъ останется единственнымъ. Валькеръ правда объектомъ своего налога ставитъ *чистый* доходъ; но извѣстно, что въ податномъ дѣлѣ чистый доходъ—довольно неопредѣленная идея. Однимъ словомъ—предложеніе Валькера заслуживаетъ вниманія, по своей оригинальности, но практически оно непримѣнимо.

Вагнеръ выводитъ основныя начала для мѣстнаго обложенія изъ существа и функцій мѣстныхъ союзовъ, изъ отношеній ихъ къ государству и къ народному хозяйству, изъ характера государственнаго обложенія и изъ принципа суверенитета государства въ податномъ дѣлѣ. Исходя изъ того, что государственное и мѣстное обложеніе не тождественны въ своихъ основныхъ началахъ, но и не совсѣмъ различны, онъ строитъ свою систему мѣстнаго

обложенія на комбинаціи обоихъ принциповъ: принципа обложенія по податной способности съ принципомъ услуги и возмездія, ставя, однако, первый принципъ впереди. А такъ какъ налогоспособность имѣетъ выраженіе свое прежде всего въ доходѣ, то подоходному обложенію и должно, говоритъ Вагнеръ, принадлежать первое мѣсто. Но наряду съ доходомъ онъ обращаетъ вниманіе еще на три особенныя обстоятельства, имѣющія значеніе при обложеніи по налогоспособности: источникъ дохода, абсолютную высоту его и другіе моменты, вліяющіе на налогоспособность даже при равенствѣ доходовъ. Въ отношеніи источниковъ дохода онъ требуетъ прежде всего различенія между доходами фундированными и нефундированными,—въ силу зависимости отъ этого податной способности. Различіе въ абсолютной высотѣ дохода приводитъ его къ мысли о необходимости прогрессіи въ мѣстномъ, какъ и въ государственномъ обложеніи. Далѣе, обложеніе по налогоспособности дополняется у него имущественною податью, какъ «имѣющею значительныя преимущества передъ налогами на отдѣльные виды доходовъ *). Другое руководящее начало—обложеніе по суммѣ выгодъ—Вагнеръ признаетъ имѣющимъ въ общинѣ несомнѣнно больше значенія, чѣмъ въ государствѣ. А осуществленіе его въ общинѣ достигается болѣе спльнымъ обложеніемъ поземельной собственности, въ городахъ же особенно—домовладѣнія. Это потому, что въ общинѣ сравнительно большее число услугъ принадлежитъ къ сферѣ матеріально-хозяйственной дѣятельности, польза отъ которой спеціально достается поземельной собственности, что и даетъ основаніе спльнѣе привлекать ее въ видахъ возмездія за эти выгоды, по принципу обложенія по степени получаемыхъ выгодъ.

Признавая далѣе единственный суверенитетъ государства въ податномъ дѣлѣ, Вагнеръ отвергаетъ всякую мѣстную податную автономію. Главныя основанія мѣстнаго обложенія должны быть установлены государственнымъ закономъ. Этимъ путемъ государство ограждаетъ сталкивающіеся интересы различныхъ классовъ населенія и общинъ, равно какъ и свой собственный фискальный интересъ. Но при этомъ всегда надо помнить, что въ существѣ своемъ государство и община—организмы однородные, съ общими обоимъ цѣлями.

Что касается до примѣненія различныхъ видовъ обложенія, то, заключаетъ Вагнеръ: 1) обложеніе по степени налогоспособности должно быть примѣняемо къ покрытію такихъ мѣстныхъ расходовъ, которые составляютъ удовлетвореніе болѣе или менѣе общихъ цѣлей; 2) обложеніе по получаемымъ выгодамъ должно по возможности прилагаться тамъ, гдѣ расходъ дѣлается въ интересѣ отдѣльныхъ лицъ или доставляетъ однимъ большее количество экономическихъ выгодъ, чѣмъ другимъ; 3) при обложеніи по налогоспособности фундированные доходы слѣдуетъ облагать выше и крупные изъ нихъ—прогрессивными окладами. Въ систему же мѣстныхъ налоговъ должны войти:

*) Для государственнаго обложенія система эта дополняется у Вагнера системою «раціонально» устроенныхъ налоговъ съ обращенія цѣнностей и съ наслѣдствъ, а также налогами на потребленіе. А по системѣ государственныхъ налоговъ должна строиться, говоритъ онъ, и система общиннаго обложенія.

а) Подоходный налогъ въ связи съ поимущественнымъ, оба въ формѣ накладокъ при таковыхъ же государственныхъ. При этомъ въ подоходномъ налогѣ можно допустить отступленія въ объемѣ и окладахъ, въ зависимости отъ существованія налоговъ на потребленіе и съ квартиръ,—увеличивая свободный минимумъ и вводя болѣе сильную прогрессію для крупныхъ доходовъ. Если государственнаго поимущественнаго налога нѣтъ, то, особенно въ городахъ, должно учреждать его какъ мѣстный и при этомъ сильнѣе облагая доходы фундированные, для сильнѣйшаго привлеченія недвижимой и отчасти промысловой собственности къ покрытію хозяйственныхъ расходовъ. b) Наряду съ подоходнымъ и поимущественнымъ налогами или въ замѣну подоходнаго могутъ быть допущены и цѣлесообразно устроенные налоги на отдѣльные виды доходовъ, особенно налоги реальные, каковы: налогъ поземельный (съ отступленіемъ отъ государственной раскладки, см. по мѣстнымъ условіямъ) и съ строеній, а также нѣкоторые налоги на потребленіе (въ видѣ накладокъ къ государственнымъ) и на обращеніе (Verkehrssteuern). Далѣе, для выполненія принципа обложенія по получаемымъ выгодамъ, нужны: а) хорошо выработанная система пошлинъ и взносовъ для полнаго или частнаго покрытія такихъ особенныхъ расходовъ, которые нѣкоторымъ личностямъ приносятъ больше пользы, чѣмъ другимъ; b) дополнительное обложеніе за особыя получаемыя выгоды, осуществляемое соотвѣтственнымъ повышеніемъ окладовъ налоговъ имущественныхъ и съ отдѣльныхъ видовъ доходовъ; с) высшее или особенное обложеніе той собственности (т. е. поземельной), которой цѣнность увеличивается подъ вліяніемъ общиннаго (или вообще мѣстнаго) развитія и совокупности общинныхъ услугъ, безъ соотвѣтствующей личной дѣятельности владѣльцевъ.

Надо замѣтить еще, что Вагнеръ самое употребленіе доходовъ распредѣляетъ по предметамъ расходовъ: налоги на потребленіе, обращеніе, подоходный и поимущественный, съ присоединеніемъ опредѣленной закономъ доли изъ налоговъ на отдѣльные виды доходовъ назначаются на покрытіе общихъ расходовъ; пошлины и т. п. доходы—на покрытіе особенныхъ расходовъ, какъ дѣлаемыхъ въ интересахъ отдѣльныхъ лицъ, такъ и доставляющихъ кому либо особыя экономическія выгоды; остальная часть расходовъ послѣдняго рода должна удовлетворяться изъ налога на недвижимую собственность; сверхъ того должна быть установлена закономъ максимальная доля покрытія этихъ расходовъ подоходною и поимущественною податями.

Получается такимъ образомъ довольно сложная система мѣстныхъ налоговъ и нельзя сказать, чтобы вполнѣ удачная. Самостоятельность системы мѣстныхъ налоговъ почти совершенно парализуется тѣмъ, что большая часть обложенія получаетъ видъ накладокъ на государственные налоги. И это—послѣ заявленій автора о необходимости самостоятельной системы *). Авторъ, правда, дѣ-

*) Заявленіе это сдѣлано правда въ другомъ мѣстѣ—именно въ Finanzwissenschaft, а сейчасъ изложенное нами заключается въ брошюрѣ—Die Communalsteuerfrage,—но объ эти вещи напечатаны въ одномъ и томъ же 1878 году.

лаетъ оговорку, что одними накладками нельзя удовлетвориться, какъ по строю государственнаго обложенія, составляющему болѣе или менѣе случайный продуктъ исторіи, такъ и по различію общины отъ государства, и по фактической неспособности накладокъ идти въ уровень съ ростомъ потребностей (ибо чѣмъ больше будутъ накладки, тѣмъ будетъ чувствительнѣе неравномѣрность обложенія); но въ проектируемой имъ системѣ накладки тѣмъ не менѣе получили преобладающее значеніе. Онъ не указываетъ, къ сожалѣнію, размѣровъ, въ какихъ слѣдуетъ ихъ взимать; но кажется нельзя сомнѣваться, что на дѣлѣ онѣ должны составить въ его системѣ самую крупную часть всего бюджета мѣстныхъ средствъ. Самостоятельными налогами у него остаются только: неодобряемый имъ налогъ квартирный, да налогъ съ строеній и съ земель, годныхъ подъ застройку (Baustelle), который, онъ полагаетъ, лучше будетъ устроить въ видѣ самостоятельнаго налога, измѣняемаго по годовой доходности объектовъ. Остается еще условно-самостоятельный налогъ поимущественный, въ случаѣ отсутствія его, какъ это большею частію и бываетъ, въ ряду государственныхъ налоговъ. Правда, Вагнеръ, при проектируемыхъ имъ накладкахъ допускаетъ отступленія отъ казенныхъ раскладокъ, смотря по мѣстнымъ условіямъ; но этимъ едвали возстановляется желаемая и имъ самимъ самостоятельность системы мѣстныхъ налоговъ.

Фридбергъ, подобно Вагнеру, приходитъ къ двойственному принципу общиннаго обложенія, обложенія по налогоспособности и обложенія въ смыслѣ спеціальнаго возмездія за общественныя услуги, приходящіяся на долю поземельной собственности. Отсюда—два основные налога: подоходный и поземельный. Хотя доходъ лица, замѣчаетъ при этомъ Фридбергъ, есть главный источникъ налога и главнѣйшій изъ признаковъ, которыми опредѣляется податная способность каждаго индивидуума; но при всемъ томъ подоходный налогъ не вполнѣ удовлетворяетъ принципу налогоспособности. Обращаясь къ доходу безразлично, онъ совершенно пренебрегаетъ глубокою разницею, существующею между фундированнымъ и нефундированнымъ доходомъ, не обращаетъ вниманія на численность семьи и т. д., словомъ относится совершенно пассивно къ индивидуальности хозяйства, которою однако же и опредѣляется размѣръ податной способности. Но помимо всего этого, напоминаетъ Фридбергъ, доходъ не есть единственный источникъ налогоспособности: наряду съ правильнымъ доходомъ существуютъ еще доходы, образующіеся подъ вліяніемъ неправильныхъ, временно дѣйствующихъ факторовъ. Таковы: нерегулярно поступающія внѣшнія прибыли (дареніе, наслѣдство, единовременныя торговыя операціи, прибыль отъ отчужденія недвижимости и пр.); далѣе — перемѣны въ цѣнности имуществъ, временно возвышающія ихъ стоимость или доходъ (конъюнктура). А потому подоходный налогъ долженъ дополняться цѣлымъ рядомъ другихъ налоговъ, каковы: налоги съ наслѣдствъ, съ перемѣны владѣнія и съ конъюнктуръ, словомъ — всею обширною областью налоговъ съ обращенія цѣнностей. Впрочемъ, сейчасъ же дополняетъ Фридбергъ, эти необычные доходы можно

совсѣмъ устранить изъ системы общинныхъ доходовъ въ силу того политическаго требованія, что она должна быть какъ можно независимѣе отъ системы государственныхъ доходовъ. А можно требовать, говоритъ онъ, для общинъ только нѣкоторой доли въ сборѣ съ перемѣны владѣнія недвижимой собственностью, такъ какъ выгоды, получаемыя при этихъ перемѣнахъ, создаются главнымъ образомъ дѣятельностью общины. Далѣе онъ обращаетъ вниманіе на поправки, необходимыя для точнѣйшаго опредѣленія налогоспособности, что можетъ быть достигнуто, замѣчаетъ онъ, какъ расширеніемъ правъ оцѣнивающихъ учрежденій, такъ и нѣкоторыми дополнительными налогами. Наиудобнѣйшимъ средствомъ здѣсь представляется ему, согласно съ мнѣніемъ Гензеля *) и Вагнера, дополненіе подоходнаго налога поимущественнымъ; потому что этимъ путемъ будутъ дополнительно обложены лица, получающія доходы свои не только отъ труда, но и отъ капитала. Для бо̀льшей же уравнительности подоходнаго обложенія оно должно быть прогрессивное, такъ какъ прогрессія способствуетъ водворенію ея при существованіи косвенныхъ налоговъ въ государственномъ, а частію и въ мѣстномъ обложеніи. Но подоходный налогъ Фридбергъ предназначаетъ только для обложенія крупныхъ доходовъ; мелкіе же онъ находитъ болѣе удобнымъ облагать посредствомъ класснаго налога, кромѣ самыхъ мелкихъ, «для которыхъ и этотъ налогъ былъ бы довольно смѣлымъ экспериментомъ». Наконецъ для крупныхъ общинъ онъ находитъ обложеніе косвенное (въ родѣ Mahl-und Schlachtsteuer) болѣе удобнымъ и равномѣрнымъ, чѣмъ личное.

Вторая часть системы—обложеніе поземельной собственности за особенныя выгоды, достающіяся ей въ мѣстной жизни. Здѣсь надо, говоритъ Фридбергъ, опредѣлить разъ навсегда закономъ понятіе о хозяйственномъ управленіи и установить въ мѣстномъ бюджетѣ различіе между общими и хозяйственными расходами управленія. Эти послѣдніе и должны быть возложены на поземельную собственность. Затѣмъ—вопросъ лишь въ томъ, могутъ ли удовлетворить здѣсь существующія уже формы поземельнаго налога? Не соглашаясь съ фритредерскимъ предложеніемъ предоставить все обложеніе недвижимости мѣстному бюджету, ни примкнуть мѣстное ея обложеніе къ государственному (въ виду неудовлетворительности послѣдняго), Фридбергъ считаетъ за лучшее предоставить въ этомъ дѣлѣ общинѣ идти самостоятельнымъ путемъ, держась, напримѣръ, образца англійскаго налога для бѣдныхъ и подомоваго налога въ нѣкоторыхъ общинахъ Пруссіи, т. е. производства оцѣнокъ доходности органами самоуправленія по высотѣ наемной или арендной платы **).

Итакъ рекомендуемая Фридбергомъ система мѣстныхъ налоговъ состоитъ изъ двухъ отдѣловъ; въ первомъ заключается прогрессивно-подоходный налогъ въ связи съ поимущественнымъ, дополненные налогомъ класснымъ и (для самыхъ

*) Gutachten über Personalbesteuerung, 1873.

**) Разница лишь въ томъ, что poor rate есть налогъ раскладочный, а Haussteuer—окладной.

мелкихъ доходовъ въ большихъ городахъ) налогами на потребленіе, и наконецъ долею изъ государственнаго сбора съ перемѣны владѣнія недвижимой собственностью. Во второмъ отдѣлѣ значится налогъ поземельный, какъ плата за особыя услуги мѣстнаго управленія, оказываемыя имъ недвижимой собственности. Не видимъ мы здѣсь привлеченія къ мѣстнымъ налогамъ промышленности, но по идеѣ Фридберга привлеченіе это должно совершиться, очевидно, въ составѣ какъ подоходнаго, такъ и поимущественнаго налога. Въ главныхъ чертахъ система Фридберга очень близка къ системѣ Вагнера; но у него больше чѣмъ у Вагнера гарантируется самостоятельность системы, независимость ея отъ строя и выполненія системы государственныхъ налоговъ. Подобно Вагнеру Фридбергъ тоже распредѣляетъ мѣстные доходы на двѣ части, одна изъ которыхъ предназначается имъ на удовлетвореніе общихъ потребностей мѣстнаго управленія, а другая на удовлетвореніе расходовъ, совершаемыхъ въ интересахъ мѣстнаго хозяйства или точнѣе сказать, въ интересахъ землевладѣнія. У Вагнера, какъ мы видѣли, это распредѣленіе употребленія доходовъ по цѣлямъ яснѣе чѣмъ у Фридберга. Намъ кажется однако что едва ли есть надобность или польза въ такомъ спеціальномъ предназначеніи однихъ доходовъ на одно, другихъ на другое. Мы настаиваемъ на томъ, что всякое спеціализированіе государственныхъ ли, мѣстныхъ ли доходовъ по извѣстнымъ цѣлямъ назначенія, есть признакъ недостаточнаго развитія соотвѣтствующей финансовой системы. Въ системѣ, стоящей на высотѣ своего призванія, всѣ доходы должны сливаться въ одно цѣлое, изъ котораго каждая потребность должна почерпать,—въ предѣлахъ возможности конечно,—столько, сколько ей дѣйствительно нужно. Исключенія можно допустить только для нѣкоторыхъ пошлинъ, представляющихъ ближайшимъ образомъ оплату доставляемой услуги (какъ наприм. дорожные, мостовые, больничные и т. п. сборы), — но и то скорѣе ради исконнаго мѣстами обычая, чѣмъ ради какой либо финансовой или хозяйственной необходимости. Едва ли можно согласиться и на привлеченіе поземельной собственности къ особому налогу за особыя выгоды. Опредѣлить эти выгоды въ точности невозможно: на увеличеніе доходности поземельной собственности вліяютъ самыя разнообразныя причины. Фридбергъ правда, желаетъ отнести на повинность земли въ этомъ случаѣ только хозяйственные расходы управленія; но и тутъ возможны сомнѣнія. Вообще принципъ услуги—возмездія есть принципъ обоюдоострый, а потому требующій чрезвычайной осторожности въ примѣненіи.

Подробно обсуждаетъ составъ и свойства системы мѣстныхъ налоговъ Б и л и н с к і й. Прежде всего онъ устраняетъ изъ нея: накладные сборы, налоги съ потребленія, подоходный и промысловый налоги, исключительное обложеніе недвижимости; равно и налоги по предметамъ расходовъ (Zwecksteuern) и сборы по спеціальнымъ для отдѣльныхъ цѣлей союзамъ. Доводы его противъ всѣхъ этихъ видовъ обложенія были нами уже разсмотрѣны выше. Изъ чего же слагается положительная часть его «обязательной системы общинныхъ налоговъ»?

Такая система, заявляетъ онъ, должна состоять изъ самостоятельныхъ налоговъ на недвижимую собственность (Realsteuern), въ связи съ «нѣкоторымъ, доселѣ неупомянутымъ налогомъ». Этотъ «неупомянутый налогъ», оказывается далѣе,—есть налогъ личный (Personalsteuer), облеченный въ форму налога квартирнаго (Wohnungs-und Miethsteuer) и налоговъ на предметы роскоши (Luxussteuern). Въ доказательство необходимости такого именно состава системы мѣстныхъ налоговъ Билинскій ссылается на то, что наибольшею частью современныхъ ученыхъ и практиковъ признано, что система эта должна именно состоять изъ комбинаціи налоговъ личныхъ и реальныхъ. А далѣе—онъ вдается въ подробное изслѣдованіе вопросовъ: a) почему необходима непремѣнно система и спеціально особый реальный налогъ? b) Каково должно быть отношеніе между различными частями системы? и c) изъ какихъ особенно налоговъ in concreto должна она состоять? Впрочемъ, вопросъ о необходимости системы Билинскій сводитъ къ вопросу объ особомъ реальномъ налогѣ, т. е. объ особомъ обложеніи недвижимости. Другая часть системы—налогъ личный кажется ему не возбуждающимъ сомнѣній, какъ имѣющій всѣми болѣе или менѣе одобряемую цѣль—обложить всѣхъ жителей общины, т. е. почти всѣхъ податныхъ лицъ. Но реальный налогъ, какъ представляющій опасность двойственнаго обложенія однихъ и тѣхъ же объектовъ, требуетъ, говоритъ онъ, особой мотивировки. Всего чаще, напоминаетъ онъ, ищутъ желаемаго мотива въ принципѣ услуги и возмездія, несмотря на то, что именно поземельная собственность имѣетъ наибольшую долю пользы отъ услугъ самоуправленія *). Другіе ставятъ реальное обложеніе въ связь съ характеромъ услугъ—общихъ и особенныхъ, признавая нормальнымъ покрытіемъ для первыхъ — личные налоги, а для вторыхъ — имущественные (реальные) **). Иные принимаютъ въ соображеніе характеръ доходовъ и полагаютъ, что для фундированныхъ доходовъ нужно обложеніе реальное ***).

Придавая однако большое значеніе реальному обложенію въ составѣ мѣстныхъ налоговъ, Билинскій не находитъ нужнымъ обосновывать оное принципомъ услуги и возмездія, находя въ этомъ извращеніе естественнаго порядка; ибо когда возникаетъ община или иной мѣстный союзъ, то для привлеченія извѣстныхъ личностей къ налогамъ, смотрятъ не на то, кому достанется наибольшее количество услугъ отъ этого союза,—что можетъ выясниться лишь впослѣдствіи,—а просто на то, кто изъ лицъ, заинтересованныхъ въ существованіи такого союза, въ состояніи содѣйствовать удовлетворенію его нуждъ.

---

*) Meyer, Hack — въ Zeitschr. f. die Staatsw.; Hoffmann, Reitzenstein, Samter, Nasse—въ 10 Gutachten; Friedberg, назв. соч.

**) Mill, Principles of P. Ec. II; Dietzel, Die Besteuer. der Actiengesellschaften.

***) Neumann, Ertrags-oder persönliche Steuern?

Въ Прусскомъ проектѣ общинныхъ налоговъ 1877 г. приведено три довода въ пользу особаго реальнаго налога: принципъ услуги и возмездія, привлеченіе фундированнаго дохода и—устраненіе той опасности, что собственники (при отсутствіи реальнаго налога)—вліяніемъ своимъ могли бы пожалуй и совсѣмъ избавиться отъ налога.

Вопросъ о выгодахъ можетъ явиться лишь позднѣе; но и тогда все-таки будетъ естественнѣе обращаться къ податной способности, ибо услуги во всякомъ случаѣ не настолько поддаются измѣренію, чтобъ могли служить вѣрнымъ масштабомъ для обложенія.

Научная конструкція особаго налога съ недвижимой собственности составляетъ, по мнѣнію Билинскаго, доселѣ еще открытый вопросъ. «Такъ, можно видѣть въ немъ какъ бы особый преобладающій налогъ (Steuergraeziprum), имѣющій, во-первыхъ, основаніе въ спеціальной податной способности, и во-вторыхъ—въ особыхъ благодѣяніяхъ общественнаго союза. Но если,—какъ и подобаетъ,—не сводить вопроса о болѣе высокомъ обложеніи фундированныхъ доходовъ къ одной подоходной подати, то можно думать, что общиннымъ реальнымъ налогомъ, совокупно съ личнымъ выражается идея, что фундированный доходъ долженъ быть облагаемъ выше. При этомъ пришлось бы, конечно, добавляетъ авторъ, устранить возраженіе, что податная способность денежнаго капитала еще выше,—указаніемъ на особое высшее соціальное положеніе недвижимой собственности въ общинѣ. Далѣе, можно видѣть въ реальномъ налогѣ также родъ имущественной подати, служащей выраженіемъ столь часто высказываемаго требованія о приведеніи въ связь налоговъ имущественныхъ съ личными, съ оставленіемъ, впрочемъ, въ сторонѣ движимой собственности».

Въ заключеніе Билинскій приводитъ, доводы практическіе и принципіальные. Въ практическомъ отношеніи онъ указываетъ на то, что правильное обложеніе юридическихъ лицъ и казны, а также взаимное обложеніе общинъ только и возможны въ обложеніи недвижимости. Словомъ—всякое юридическое лицо должно платить реальный налогъ тамъ, гдѣ находится его недвижимая собственность, а личный налогъ—тамъ, гдѣ лежитъ нанимаемая такимъ лицомъ недвижимость. Въ качествѣ довода принципіальнаго свойства приводится то, что во всякомъ общинномъ и т. п. союзѣ недвижимая собственность составляетъ очень крупную долю всего имущества, что недвижимость—земля, потомъ жилище составляютъ основный элементъ всякой общины, а слѣдовательно, и самый естественный основный и наиболѣе налогоспособный объектъ обложенія. Позднѣе уже, когда въ общинѣ появятся лица, не владѣющія недвижимою собственностью, а нанимающія себѣ жилища, надо озаботиться привлеченіемъ и этихъ лицъ къ налогу. Но всегда останутся и такія общины, въ которыхъ личный элементъ совершенно стушевывается передъ элементомъ недвижимости; таковы общины сельскія. Очевидно, что и реальное обложеніе будетъ имѣть тѣмъ больше значенія въ мѣстномъ обложеніи, чѣмъ больше имѣется недвижимой собственности и что во всякой общинѣ должно существовать такое обложеніе. Платежный же принципъ здѣсь совершенно ясенъ: кто владѣетъ землею или домомъ, тотъ несомнѣнно обладаетъ и способностью давать на общественныя нужды, помимо того придется или нѣтъ обложить его еще, какъ личность, подобно и невладѣльцамъ, налогомъ личнымъ. Конечно, не взирая на свою податную способность, недвижимая собственность не должна бы была привлекаться къ налогамъ, если бы

дѣятельность мѣстнаго управленія не приносила ей никакой пользы; т. е. принципъ услуги и возмездія не долженъ быть здѣсь забытъ; но только не слѣдуетъ ставить высоту налога въ зависимость отъ получаемой пользы. А для тѣхъ случаевъ, гдѣ стоимость и значеніе услуги, оказываемой недвижимой собственности, совершенно ясны,—можетъ быть учреждена спеціальная оплата въ видѣ пошлинъ.

Что касается до вопроса о количественномъ отношеніи между налогами реальнымъ и личнымъ, вводимыми въ систему, то здѣсь Билинскій обращаетъ вниманіе на отношеніе между числомъ владѣльцевъ недвижимости и числомъ другихъ лицъ, несобственниковъ. Хотя и собственникамъ—въ качествѣ мѣстныхъ жителей приходится нести также личные налоги, но, чѣмъ больше число несобственниковъ, тѣмъ несправедливѣе было бы возлагать все бремя на однихъ собственниковъ. Далѣе для опредѣленія этого отношенія между налогами Билинскій обращаетъ вниманіе на различіе между общинами городскою и сельскою. Въ городѣ недвижимая собственность не есть сама себѣ цѣль, но есть лишь средство для другой цѣли — способствованія производству. Въ сельской общинѣ наоборотъ, какъ земля, такъ и значительнѣйшая часть построекъ непосредственно, такъ сказать, входятъ въ составъ цѣли сельскаго общества, т. е. сельскохозяйственнаго производства. Сельская община—представительница интересовъ производства сырыхъ продуктовъ, городъ — представитель интересовъ обработывающей промышленности и торговли. Это различіе тѣмъ яснѣе выступаетъ на видъ, чѣмъ населеннѣе городъ. Поэтому и отношеніе между налогами реальнымъ и личнымъ должно быть принято различное для города и для сельской общины. И можно поставить общимъ правиломъ, что въ сельскихъ общинахъ перевѣсъ долженъ оставаться за налогомъ поземельнымъ, а въ городахъ, смотря по степени уклоненія ихъ отъ типа сельской общины, должно болѣе или менѣе преобладать обложеніе личное *).

Стараясь указать мѣры къ устраненію столкновенія между государствомъ и общиною въ обложеніи недвижимости, Билинскій полагаетъ, что опасность этихъ столкновеній была бы значительно ослаблена, еслибы государство облагало землевладѣльцевъ подоходнымъ налогомъ, предоставляя непосредственное обложеніе недвижимости общинамъ. Но такъ какъ подоходный налогъ не имѣетъ еще такого широкаго развитія и государство едва ли откажется отъ непосреднаго обложенія недвижимой собственности, то Билинскій и полагаетъ, что государству слѣдуетъ оставить это обложеніе въ неподвижной формѣ, а для общинъ придать ему подвижность и полную самостоятельность. Поэтому, не придерживаясь вовсе нормъ государственнаго обложенія, мѣстная финансовая власть можетъ по усмотрѣнію своему предписывать обложеніе прогрессивное

*) Примѣрно, полагаетъ Билинскій реальный налогъ можетъ составлять: въ сельскихъ общинахъ $^3/_4$ всего общиннаго бюджета, въ городахъ средняго размѣра $^2/_3$, а въ большихъ городахъ $^1/_3$. Брухъ и Нейманъ доводятъ величину личнаго налога до $^1/_2$ суммы общинныхъ расходовъ. Bil. 265.

или дегрессивное, стараясь лишь относиться вполнѣ равномѣрно къ обоимъ реальнымъ налогамъ (поземельному и подомовому). При этомъ Билинскій признаетъ за общинами право устанавливать и измѣнять оклады собразуясь съ соціально-политическими цѣлями *).

Что касается до налога личнаго, то, какъ мы знаемъ, имѣя его въ виду преимущественно для городовъ, Билинскій разлагаетъ его на двѣ формы: налогъ квартирный и налоги на предметы роскоши, называя первый общимъ налогомъ, а вторые—спеціальнымъ. Соображенія его въ пользу квартирнаго налога разсмотрѣны нами въ своемъ мѣстѣ **). Признаетъ же онъ его особенно удобнымъ для городовъ не по принципу услуги и возмездія, ни потому, что налогомъ этимъ спеціально облагается будто-бы недвижимая собственность, а просто потому, что налогъ этотъ, расчитанный непосредственно на податную способность городскихъ жителей, представляется самымъ легкимъ и самымъ лучшимъ способомъ для обложенія *всѣхъ* жителей общины, не исключая и владѣльцевъ недвижимости, въ качествѣ жителей данной мѣстности,—какъ обладающій свойствами налога на такой расходъ, который неизбѣженъ въ хозяйствѣ каждаго лица, и размѣръ котораго довольно точно указываетъ на размѣръ податной способности. Выраженіемъ этой послѣдней, говоритъ онъ, служитъ не одинъ только доходъ, но и вся обстановка лица, что особенно удобно для мѣстнаго обложенія, гдѣ гораздо вѣрнѣе, чѣмъ въ государственномъ обложеніи, можно держаться признаковъ мѣстныхъ, болѣе доступныхъ именно изслѣдованію на мѣстѣ. Какъ налогъ на своего рода потребленіе, квартирный налогъ можно называть налогомъ косвеннымъ, но онъ имѣетъ вполнѣ природу налога прямаго, «не обладая притомъ ни одною изъ многочисленныхъ слабыхъ сторонъ нынѣшнихъ прямыхъ личныхъ налоговъ и особенно подоходнаго».

Налоги на предметы роскоши, наконецъ, Билинскій рекомендуетъ спеціально большимъ городамъ***). Въ концѣ концовъ онъ выражаетъ свою систему общинныхъ налоговъ такъ: «комбинація самостоятельныхъ прямыхъ реальныхъ и личныхъ налоговъ съ надлежащимъ различеніемъ городовъ, большихъ и среднихъ и деревень».

Система эта имѣетъ два слабые пункта: во-первыхъ, тотъ, что авторъ ея устранилъ изъ числа мѣстныхъ налоговъ налоги промысловый и подоходный и во-вторыхъ, что онъ возлагаетъ слишкомъ много надежды на налогъ квартирный и даетъ ему болѣе чѣмъ надлежащее развитіе. Промысловый и подоходный налоги (послѣдній хотя бы и не во всей его теоретической чистотѣ и не во всемъ пространствѣ дѣйствія) необходимы въ системѣ мѣстныхъ налоговъ потому уже, что иначе нѣкоторые разряды лицъ или доходовъ останутся

*) Такъ «въ виду недостатка въ квартирахъ могло-бы быть успливаемо обложеніе незастроенныхъ мѣстъ для побужденія къ строительству; или—для устраненія подвальныхъ жилищъ—можно усиливать обложеніе домовъ съ таковыми.»

**) Выше, стр. 122 сл.

***) Ibid. стр. 126.

въ сторонѣ отъ обложенія. Подъ этими ли названіями или подъ видомъ нѣсколькихъ отдѣльныхъ налоговъ—но обложеніе этихъ лицъ и доходовъ непремѣнно должно быть введено въ систему. Билинскій и надѣется привлечь *всѣхъ*, кого нужно, своимъ личнымъ налогомъ, состоящимъ, главнымъ образомъ, изъ налога квартирнаго; но этотъ послѣдній вовсе не заслуживаетъ тѣхъ симпатій, какія чувствуетъ къ нему авторъ. Лучшую часть въ его системѣ составляетъ, конечно, «реальный налогъ»: не умаляя и не преувеличивая его значенія, авторъ отводитъ ему именно надлежащее мѣсто.

Подобно другимъ иностраннымъ писателямъ и Билинскій въ проектированіи своей системы не пошелъ дальше общины, что объясняется, мы знаемъ, рѣшительнымъ преобладаніемъ въ З. Европѣ общины, какъ самостоятельнаго финансоваго организма, надъ другими хотя и болѣе крупными мѣстными союзами. О возможности примѣненія къ этимъ послѣднимъ означенной системы едва ли стоитъ распространяться, такъ какъ и для общинъ нельзя признать ее удобною

При оцѣнкѣ различныхъ видовъ налоговъ, способныхъ входить въ составъ мѣстнаго бюджета или по крайней мѣрѣ предполагаемыхъ къ тому способными, мы старались выдѣлить отсюда тѣ налоги, которые по убѣжденію нашему дѣйствительно для того пригодны и въ началѣ этой главы указали, какіе именно налоги было бы желательно здѣсь видѣть. Это: 1) обложеніе класса владѣльцевъ недвижимой собственности: налоги поземельный и подомовый; 2) обложеніе класса, пріобрѣтающаго преимущественно при помощи движимыхъ капиталовъ: налогъ промысловой; 3) обложеніе нѣкоторыхъ доходовъ другими прямыми налогами незатрогиваемыхъ,—какъ дополненіе двухъ первыхъ категорій—налогъ подоходный. Засимъ условно могутъ быть допущены налоги: личный, квартирный, на предметы роскоши и налоги косвенные.

Понятно, что не всѣ эти налоги совмѣстимы во всякомъ мѣстномъ бюджетѣ. Прежде всего надо различить здѣсь бюджеты земскіе и бюджеты сельскихъ и городскихъ общинъ. Такимъ образомъ налогъ поземельный есть по преимуществу налогъ земствъ и сельскихъ общинъ, налогъ подомовый — налогъ городскихъ общинъ, но онъ же можетъ быть и земскимъ, насколько городъ есть членъ земства. Промысловой налогъ можетъ быть одинаково, какъ земскимъ, такъ и общиннымъ налогомъ. Равно и подоходный налогъ, съ той оговоркой однако, что мы ограничиваемъ кругъ его дѣйствія лишь нѣкоторыми видами доходовъ, чаще встрѣчающихся въ городахъ, чѣмъ въ другихъ мѣстныхъ союзахъ. Личности же, которыхъ по ограниченности доходовъ, или по чему либо неудобно было бы подвергнуть этому налогу и не подходящія подъ какой либо другой, болѣе раціональный для нихъ налогъ, могутъ быть облагаемы, но лишь въ видѣ исключенія, личнымъ налогомъ, въ формѣ, напримѣръ, класснаго налога. Но и такой налогъ есть однако собственно городской, такъ какъ въ сельскихъ общинахъ личности, не имѣющія никакихъ видимыхъ податныхъ объ-

ектовъ, живущія исключительно личнымъ трудомъ, сравнительно немногочисленны, да и налогоспособность ихъ ничтожна. Налоги: квартирный, на предметы роскоши и косвенные — тоже налоги городскихъ общинъ. Имѣя же въ виду изслѣдованіе началъ земскаго, а не общиннаго обложенія, и касаясь послѣдняго лишь настолько, насколько нельзя его обойти, говоря о первомъ, мы и остановимся здѣсь на болѣе обстоятельномъ разсмотрѣніи способовъ примѣненія тѣхъ собственно налоговъ, которые можемъ назвать преимущественно земскими. Это налоги: поземельный, промысловой и подоходный.

Отвергая систему накладныхъ сборовъ и признавая раціональнымъ только самостоятельный строй мѣстнаго обложенія, надо указать и тѣ пріемы для него, которые соотвѣтствовали бы средствамъ мѣстнаго самоуправленія. Едва ли нужно, конечно, развивать эту самостоятельность до крайнихъ предѣловъ и требовать, напримѣръ, чтобъ между однородными государственными и мѣстными налогами не было бы рѣшительно ничего общаго, чтобъ, напримѣръ, самые пріемы оцѣнокъ, раскладки и взиманія были совершенно особенные и т. п. *).

Такимъ образомъ земству, напримѣръ, нѣтъ никакой надобности отказываться отъ пользованія казенными свѣдѣніями и матеріалами относительно податныхъ объектовъ. Пользуясь ими, оно можетъ пополнять и подновлять ихъ собственными изслѣдованіями и достигать наиболѣе точныхъ оцѣнокъ, равно полезныхъ, какъ ему, такъ и государству. Въ особенности же важно это относительно поземельнаго налога; даже странно было бы, еслибъ земство или община не воспользовались государственнымъ кадастромъ, если онъ есть, а стали бы производить его вновь своими силами и средствами, т. е. вторично тратить милліоны на дѣло, уже сдѣланное.

Что касается въ частности до способа устройства мѣстнаго *поземельнаго* обложенія, то онъ не можетъ, кажется, возбуждать сомнѣній. Нельзя же, напримѣръ, серьезно говорить о пригодности обложенія по пространству (по стольку-то съ десятины), хотя бы оклады при этомъ и не были даже одинаковы для цѣлыхъ большихъ пространствъ, и опредѣлялись бы по какимъ нибудь приблизительнымъ признакамъ доходности. Въ основѣ налога должны лежать наиболѣе достовѣрные признаки доходности. Далѣе — ни для кого не тайна также, что существующіе нынѣ государственные поземельный и подомовый налоги не годятся быть нормальнымъ масштабомъ для земскаго или общиннаго обложенія. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, правда, существуетъ для поземель-

*) Блинскій желаетъ, напримѣръ, чтобъ даже сроки взиманія мѣстныхъ налоговъ не совпадали съ сроками казенными, дабы плательщику было совершенно ясно, что онъ платитъ дѣйствительно налогъ мѣстный. Но подобное различіе не можетъ имѣть почти никакого значенія: плательщикъ образованный и безъ того знаетъ, сколько какого сбора съ него приходится и почему, а малообразованный смотритъ больше на общую сумму сходящихъ съ него платежей, чѣмъ на ихъ составныя части. Учащеніемъ сроковъ взиманія уменьшается притомъ тяжесть платежей, а съ нею пожалуй и стремленіе контролировать вотируемые сборы и расходы.

наго налога кадастръ, который можетъ конечно служить также для цѣлей мѣстнаго обложенія; но извѣстно, что кадастръ не указываетъ какихъ либо навсегда неизмѣнныхъ величинъ поземельныхъ доходовъ, а даетъ лишь пропорцію взаимныхъ отношеній средней доходности различныхъ земель. Справедливый же и раціональный общинный налогъ можетъ быть построенъ только на дѣйствительной доходности. Что всего необходимѣе изъ кадастровыхъ работъ — это измѣреніе и съемка земель на планы—работа наиболѣе кропотливая и дорогостоющая и существенно необходимая какъ государству, такъ и мѣстному самоуправленію, помимо финансовыхъ цѣлей и для многихъ другихъ. Этою частью своихъ кадастровыхъ свѣдѣній государство можетъ оказать особенно существенную пользу финансовымъ цѣлямъ мѣстности: не имѣя въ рукахъ свѣдѣній о пространствѣ и границахъ владѣній и разныхъ угодій, нечего и думать о возможности правильнаго распредѣленія поземельныхъ сборовъ. А правильность здѣсь существенно необходима, не только въ видахъ внесенія въ налогъ абсолютной справедливости, но и въ тѣхъ видахъ, что земля въ настоящее время несетъ на себѣ нѣсколько налоговъ, составляющихъ въ общемъ довольно значительную тяжесть, тѣмъ болѣе ощутительную, чѣмъ неравномѣрнѣе будетъ распредѣленіе ихъ. Надо имѣть въ виду, что недвижимая собственность является объектомъ обложенія для трехъ общественныхъ союзовъ—государства, земства и общины, и что каждый изъ нихъ видитъ въ ономъ нормальную и одну изъ главныхъ частей своего дохода. Дѣло слѣдовательно должно быть устроено такъ, чтобы въ общемъ итогѣ всѣ эти три налога не превышали бы податной силы своего объекта. Вообще, пока государство не откажется въ пользу мѣстнаго бюджета отъ своего права на обложеніе недвижимой собственности (что едва ли когда случится), оно останется, не только въ общемъ смыслѣ, но и непосредственно, какъ участникъ въ налогѣ, заинтересованнымъ въ томъ, чтобъ онъ имѣлъ правильное устройство и въ точности согласовался съ податною силою своихъ объектовъ. И потому, содѣйствуя органамъ самоуправленія имѣющимися у него свѣдѣніями, оно и само можетъ съ пользою позаимствоваться работами и свѣдѣніями этихъ учрежденій. Большею частію, впрочемъ, государственный налогъ съ недвижимости составляетъ исторически образовавшуюся и неподвижную сумму; такъ что хотя государственная казна и не отказывается отъ своего права на поземельное обложеніе, но сумма его, составляющая ея долю, оставаясь неподвижною, представляетъ все меньшій и меньшій процентъ по мѣрѣ возрастанія доходности поземельной собственности. Доля же земства и общины, будучи подвижною, растетъ вмѣстѣ съ этимъ возрастаніемъ; растетъ она и вслѣдствіе постояннаго роста потребностей мѣстнаго бюджета.

Что касается до высоты процента обложенія, то желательно, чтобъ назначеніе ея предоставлялось благоразумію представителей мѣстнаго самоуправленія. Податнымъ лицамъ долженъ быть конечно предоставленъ законный путь къ защитѣ своихъ интересовъ, въ случаѣ ихъ нарушенія. Но если бы предоставленіе полной свободы въ назначеніи размѣровъ обложенія показалось слиш-

комъ либеральнымъ, то пожалуй можно допустить и установленіе закономъ высшей предѣльной нормы обложенія, достаточно широкой однако для того, чтобы мѣстное самоуправленіе не было стѣснено свыше мѣры въ пользованіи главнымъ источникомъ своихъ средствъ. Такими же соображеніями слѣдовало бы руководиться и въ отношеніи принятія извѣстной нормы прогрессивности окладовъ налога, если допустить ее въ обложеніи недвижимости.

Имѣя въ поземельномъ обложеніи коренной источникъ своего дохода мѣстное самоуправленіе конечно должно заботиться о добываніи наиболѣе точныхъ и прочныхъ данныхъ для опредѣленія дѣйствительной, такъ сказать, наличной доходности земель. Средства для этого состоятъ, какъ извѣстно, въ выводѣ цифры средняго чистаго дохода по собраннымъ за цѣлый періодъ времени, по каждой мѣстности, свѣдѣніямъ о цѣнахъ земель въ продажѣ и въ арендованіи. Надлежащимъ образомъ регистрированныя, провѣренныя и очищенныя отъ случайныхъ вліяній данныя эти несомнѣнно могутъ замѣнить собою дорого стоющій кадастръ для финансовыхъ цѣлей нетолько земства или общины, но и государства *). Дѣйствительная земель доходность всего яснѣе и объективно выражается въ получаемой за земли арендной платѣ, какая, по извѣстнымъ мѣстнымъ условіямъ, качеству почвы, спросу на земли и пр. можетъ быть получена. Эта данная хороша не только тѣмъ, что прямо ведетъ къ цѣли, т. е. выражаетъ собою доходность земель, но и тѣмъ, что опредѣленіе ея не сопряжено ни съ какими особенными трудностями. Если бы и явились при этомъ какія либо сомнѣнія, то для разрѣшенія ихъ всегда есть возможность обращаться къ провѣркѣ свѣдѣній на мѣстѣ, къ экспертизѣ, а если имѣются кадастровыя свѣдѣнія, то и къ нимъ. Конечно, гдѣ преобладаетъ собственное хозяйничанье, тамъ невозможно ограничиться одними арендными свѣдѣніями: нужно вдаваться въ болѣе подробныя изслѣдованія; но и тутъ имѣющіяся данныя объ арендныхъ цѣнахъ, существующихъ въ тѣхъ же мѣстностяхъ, могутъ служить важнымъ подспорьемъ для оцѣнокъ неарендуемыхъ земель по сравненію. Тѣмъ же способомъ можно оцѣнивать и доходность земель, остающихся безъ употребленія, но несомнѣнно могущихъ давать доходъ. Понятно, что непользованіе землями, могущими приносить доходъ, но оставляемыми втунѣ по косности или нехозяйственности владѣльцевъ, не должно служить поводомъ къ изъятію ихъ отъ налоговъ. Обложеніе ихъ налогами приноситъ еще напротивъ ту пользу, что побуждаетъ владѣльцевъ стараться давать производительное употребленіе своей собственности **).

---

*) Ср. мое изслѣдованіе: «О поземельномъ налогѣ», 1868.

**) Очевидно однако что здѣсь необходимо изслѣдовать, происходитъ ли это упущеніе вслѣдствіи экономическихъ условій (какъ чрезмѣрное обиліе земель, отсутствіе спроса, особенный характеръ хозяйства) — или просто отъ безпечности и невѣжественности. Объ изъятіи отъ налоговъ вообще извѣстныхъ частей имущества въ силу экономическихъ условій и соображеній высшаго порядка см. выше, стр. 152 и 154.

Другой способъ, о которомъ мы упомянули,—собираніе свѣдѣній о цѣнахъ земель въ продажѣ, не всегда способенъ привести къ вѣрнымъ выводамъ о доходѣ, потому что бываютъ такіе случаи перехода собственности, при которыхъ она оцѣнивается выше или ниже истинной своей доходности. Выдѣлять же подобныя случайности для вывода среднихъ цѣнъ невсегда возможно. Сверхъ того, въ виду пользованія актами о переходѣ собственности для податныхъ цѣлей, въ актахъ этихъ можетъ появиться и умышленное пониженіе цѣнъ противъ дѣйствительно состоявшихся. Узаконенныя цѣны на земли—какъ это принято у насъ для совершенія актовъ, имѣя въ виду установить минимальныя цѣны, даютъ въ тоже время прямой поводъ не оцѣнивать выше узаконенной оцѣнки. Невѣрности, съ цѣлію уклоненія отъ несенія налога полностью, возможны конечно и въ арендныхъ договорахъ; но тутъ болѣе доступна повѣрка, напримѣръ опросомъ сосѣдей, экспертовъ, сличеніемъ съ другими подобными землями и т. д.

Сколь ни удобно строить поземельное обложеніе по наемнымъ цѣнамъ, но оно требуетъ для себя такого условія, которое не вездѣ встрѣчается въ изобиліи—широко распространенной системы арендованія. Но наемъ земель составляетъ неизбѣжное и постоянное явленіе только тамъ, гдѣ преобладаетъ крупное землевладѣніе; а гдѣ земля раздроблена между мелкими собственниками, тамъ преобладаетъ собственное хозяйство и тамъ труднѣе пріобрѣсти достаточный запасъ свѣдѣній объ арендныхъ цѣнахъ. Надо притомъ имѣть въ виду и то, что получаемыя данныя не всегда выражаютъ собою истинныя величины арендной платы;. такъ, напримѣръ, если земли попадаютъ предварительно въ руки съемщиковъ—спекулянтовъ и ими уже сдаются землевладѣльцамъ; да и вообще наконецъ высота арендной платы колеблется отъ разныхъ причинъ. Подобныя обстоятельства могутъ очень затруднить выводъ постоянныхъ и истинныхъ среднихъ арендныхъ цѣнъ. Измѣнять же раскладки, сообразуясь каждый разъ съ цѣнами текущаго года, мало того, что требуетъ слишкомъ большихъ хлопотъ, но ставитъ и мѣстный бюджетъ въ довольно неопредѣленное положеніе. Поэтому, если имѣется уже кадастръ или есть средства произвести главнѣйшія оцѣночныя работы научнымъ путемъ, по кадастровымъ пріемамъ, то онѣ могутъ послужить конечно существеннымъ подспорьемъ при опредѣленіи нормальныхъ среднихъ цѣнъ найма или что то же—среднихъ величинъ доходности. Намъ кажется необходимымъ настаивать на выработкѣ среднихъ данныхъ, какъ выраженіи средней налогоспособности, независимой отъ случайныхъ перемѣнъ въ доходности.

Подспорьемъ при производствѣ оцѣнокъ можетъ служить степень густоты населенія мѣстности, какъ имѣющая очевидное вліяніе на высоту арендныхъ цѣнъ и капитальной стоимости земель. По мѣрѣ густоты населенія больше имѣется и цифровыхъ данныхъ о продажныхъ и арендныхъ цѣнахъ. Замѣтимъ еще, наконецъ, что уклоненія тѣхъ и другихъ цѣнъ отъ средней нормы могутъ быть сглаживаемы посредствомъ провѣрки однихъ другими. Извѣстно напримѣръ

изъ опыта, что продажныя цѣны на земли не всегда выражаются капитализаціей арендной платы,—что онѣ часто бываютъ нѣсколько ниже чѣмъ бы слѣдовало по этому расчету. Это объясняется тѣмъ, что спросъ на земли въ аренду случается чаще, нежели спросъ для покупки. Поэтому повышеніе наемной платы, несопровождаемое соотвѣтственнымъ повышеніемъ продажныхъ цѣнъ на подобныя же земли, не должно служить рѣшительнымъ основаніемъ для повышенія налога. Вообще—въ этой области практика должна много и долго поработать для установленія правильныхъ нормъ обложенія.

Наиболѣе затрудненій представляетъ оцѣнка доходности лѣсовъ, особенно тамъ, гдѣ лѣсовъ много и еще нѣтъ правильнаго лѣснаго хозяйства. Да и вообще трудно опредѣлить доходность лѣса, не прибѣгая къ техническимъ пріемамъ лѣсной таксаціи. Руководствоваться арендными цѣнами здѣсь невозможно, такъ какъ отдача лѣсовъ въ аренду составляетъ явленіе довольно рѣдкое. Продажныя цѣны лѣсовъ тоже весьма шаткая данная, такъ какъ многіе готовы продать лѣсъ дешевле истинной его стоимости лишь бы скорѣе выручить капиталъ. Притомъ же продолжительность оборотовъ лѣснаго хозяйства не даетъ возможности облагать лѣсъ по его дѣйствительной капитальной стоимости, если она даже и достовѣрно узнана. При отсутствіи правильнаго лѣснаго хозяйства опредѣленіе дохода приходится дѣлать эмпирически, по количеству спроса на лѣсъ или прямо облагать каждую рубку лѣсныхъ матеріаловъ. Но въ этомъ случаѣ обложеніе лѣснаго дохода превращается въ непосредственное обложеніе сбыта лѣса. При всемъ томъ недостаточная опредѣленность приносимаго лѣсами дохода и меньшая доходность лѣснаго хозяйства въ сравненіи съ земледѣльческимъ внушаютъ относиться къ первому снисходительнѣе, т. е. облагать лѣсной доходъ болѣе умѣреннымъ процентомъ, чѣмъ поземельный,—иначе невыгодность лѣснаго хозяйства, усугубляемая налогомъ, можетъ побуждать къ скорѣйшему истребленію лѣсовъ для обращенія ихъ подъ пашню *). Выразиться же это снисхожденіе можетъ или въ большемъ процентѣ вычетовъ при опредѣленіи средняго чистаго дохода, или въ томъ, чтобъ относить лѣса въ общей классификаціи къ низшимъ разрядамъ земель по доходности. Съ другой стороны однако надо имѣть въ виду и то обстоятельство, что по мѣрѣ истребленія лѣсовъ и при постоянномъ ростѣ спроса на лѣсные матеріалы со стороны промышленности, цѣнность лѣса увеличивается и притомъ даже быстрѣе, чѣмъ цѣнность другихъ видовъ земельной собственности. Подмѣтить моментъ, съ котораго пониженное обложеніе лѣсовъ должно смѣниться нормальнымъ размѣромъ онаго—дѣло практики. Изъ всего этого слѣдуетъ, что способъ и размѣръ обложенія лѣсовъ не могутъ быть повсюду одни и тѣже, и что и здѣсь мѣстному самоуправле-

*) Конечно законъ можетъ вступаться здѣсь и, въ видахъ общественнаго блага, запрещать обращеніе лѣсовъ подъ пашню; но вводя такое ограниченіе свободнаго распоряженія частной собственностью, онъ долженъ же чѣмъ нибудь возмѣстить налагаемое имъ лишеніе. Облегченіе отъ налоговъ, а въ иныхъ случаяхъ, пожалуй, и полное изъятіе отъ нихъ лѣсовъ, было бы поэтому можетъ быть весьма умѣстно.

нію предлежитъ не малый трудъ, прежде чѣмъ будутъ установлены точные пріемы оцѣнокъ и самыя оцѣнки приведены къ точнымъ нормамъ.

Оставаясь на той точкѣ зрѣнія, что земско-общинный поземельный налогъ долженъ быть налогомъ самостоятельнымъ, независимымъ отъ системы государственнаго поземельнаго обложенія, слѣдуетъ конечно требовать, чтобъ и вся операція производства оцѣнокъ и раскладки его находилась въ рукахъ мѣстныхъ жителей, въ лицѣ мѣстнаго представительства, которое и должно дѣлать къ тому всѣ нужные шаги. Оцѣнки и раскладки, произведенныя подъ наблюденіемъ мѣстныхъ учрежденій, навѣрно будутъ правильнѣе и обстоятельнѣе, чѣмъ производимыя казенными чиновниками—лицами, чуждыми мѣстной жизни и ея интересамъ. Главная дѣятельность на этомъ поприщѣ должна бы принадлежать конечно общинѣ, какъ основному организму мѣстнаго самоуправленія *). Но кому-же здѣсь поручить трудное дѣло производства оцѣнокъ, требующее не только доброй воли и усердія, но и нѣкотораго знанія? Очевидно, что предоставить производство оцѣнокъ міру или общинному начальству сполна, или вовсе невозможно—въ силу недостаточности ихъ подготовки къ тому, или если и возможно, то не иначе, какъ подъ руководствомъ и контролемъ высшей инстанціи—земства, которое всегда располагаетъ бо́льшимъ числомъ людей, годныхъ для этого дѣла. Иное дѣло раскладка: здѣсь община—органъ вполнѣ компетентный. Впрочемъ иногда и здѣсь полная автономія ведетъ къ тому, что вслѣдствіе преобладанія личныхъ интересовъ вліятельныхъ членовъ общины — правильность раскладки значительно страдаетъ. Поэтому членамъ общины, считающимъ раскладку неправильною, долженъ быть указанъ путь ея обжалованія—въ земскихъ же учрежденіяхъ **).

Наконецъ въ связи съ самостоятельностью мѣстнаго обложенія стоитъ и то требованіе, что взиманіе какъ этихъ, такъ и прочихъ общинныхъ и земскихъ налоговъ должно производиться мѣстными же органами, безъ вмѣшательства казенныхъ взимающихъ учрежденій. Можно даже требовать, чтобъ роли государства и мѣстныхъ учрежденій здѣсь перемѣнились. Если трудно ожидать, чтобъ государство вполнѣ уступило поземельное обложеніе земству и общинѣ, то можно по крайней мѣрѣ желать, чтобъ государственное обложеніе недвижимой собственности ставилось въ подчиненное отношеніе къ мѣстному, а не наобо-

---

*) «Даже тамъ, замѣчаетъ Гнейстъ (Die Preuss. F. Reform, 185), гдѣ общинный духъ (Gemeindesinn) совсѣмъ уже исчезъ, продолжаетъ еще существовать этотъ остатокъ общинной дѣятельности въ своей незамѣнимой годности. Даже въ Англіи, гдѣ приходскій союзъ глубже разстроенъ, чѣмъ въ мѣстностяхъ Германіи, изъ числа наиболѣе утратившихъ свою общинную жизнь, даже и тамъ цѣла еще эта отрасль самоуправленія и въ ней-то заключается надежда на возрожденіе общинъ».

**) Гнейстъ совѣтуетъ въ Пруссіи производить оцѣнки подъ руководствомъ коммиссара и членовъ, назначаемыхъ отъ уѣздной управы (Kreisausschuss). Этимъ путемъ, полагаетъ онъ, получится и для государственнаго налога правильная форма оцѣночныхъ органовъ.

ротъ *). Раскладка государственной доли поземельнаго налога по даннымъ, добытымъ органами самоуправленія, хотя бы и не безъ содѣйствія государственныхъ властей—явленіе, совершенно естественное. Противоположный этому порядокъ составляетъ нарушеніе нормальнаго хода дѣла.

Что касается до другаго вида недвижимой собственности, т. е. *строеній*, то желательно, чтобы и ихъ мѣстное обложеніе было самостоятельнымъ. Примкнуть его къ государственному подомовому налогу можно было бы только въ такомъ случаѣ, еслибы этотъ послѣдній былъ организованъ совершенно правильно; но такъ какъ этого на дѣлѣ нѣтъ, то самостоятельная постановка мѣстнаго налога съ строеній оказывается совершенно необходимою и органамъ мѣстнаго самоуправленія предстоитъ здѣсь тоже не мало труда.

Подомовый налогъ, какъ мы уже замѣтили выше, есть преимущественно налогъ городскихъ общинъ; но право на взиманіе его принадлежитъ, несомнѣнно и земству, какъ учрежденію, дѣятельность котораго небезслѣдна и для города. Могутъ быть, впрочемъ, случаи земскаго обложенія зданій и внѣ городовъ, а именно тѣхъ жилыхъ и прочихъ строеній, которыя нельзя считать лишь необходимою принадлежностью хозяйства, и которыя служатъ указаніемъ на особенную степень довольства своихъ обладателей **).

Оцѣнка доходности построекъ, которыя по приведеннымъ нами основаніямъ должны подлежать налогу, можетъ производиться всего удобнѣе по ихъ наемнымъ цѣнамъ. Но здѣсь разсчетъ для опредѣленія суммы податнаго дохода долженъ идти нѣсколько иначе, нежели для земель: арендная плата, получаемая землевладѣльцемъ за сдаваемыя имъ въ аренду земли есть его чистый доходъ съ оныхъ и представляетъ собою дѣйствительно нормальный податный объектъ; доходъ же домовладѣльца отъ сдачи въ наемъ его строеній есть доходъ валовой, изъ котораго только послѣ вычета издержекъ по содержанію дома опредѣляется тотъ чистый доходъ, который долженъ служить объектомъ налога. Есть, впрочемъ, случай, когда и доходъ отъ зданія совершенно уподобляется арендному доходу отъ земель, именно, если зданіе отдается въ полное хозяйственное распоряженіе съемщика, принимающаго въ такомъ случаѣ на себя и всѣ издержки по его содержанію. Источники свѣдѣній о цѣнахъ найма заключаются, точно

*) Гнейстъ ставитъ даже вопросъ, какая доля нынѣшнихъ налоговъ съ недвижимости должна быть оставлена государственной казнѣ —и рѣшаетъ его тѣмъ, что $^3/_4$ суммы казеннаго оклада ихъ должна быть предоставлена въ пользу общиннаго хозяйства. Всякое же повышеніе обложенія владѣльцевъ земель свыше окладовъ, теперь лежащихъ на поземельномъ владѣніи, должно сопровождаться скидкою такого же количества пополамъ изъ суммы государственныхъ поземельнаго и подоходнаго налоговъ. Die Pr. F. Reform, 179.

**) Въ этомъ отношеніи требуется впрочемъ большая осторожность: напримѣръ, какая нибудь помѣщичья усадьба чаще служитъ лишь напоминовеніемъ о бывшемъ довольствѣ, чѣмъ указаніемъ на существованіе его и теперь. Поэтому и замѣчаніе Валькера (Selbstverw. des Steuerwes. 130) противъ облегченія налога въ подобныхъ случаяхъ—несостоятельно.

также какъ и относительно земель, главнымъ образомъ въ контрактахъ, заключаемыхъ между владѣльцами и нанимателями. Гдѣ контрактовъ нѣтъ, тамъ придется прибѣгать къ сравненію и экспертизѣ. Оклады подомоваго налога, наконецъ, должны строиться, какъ и оклады мѣстнаго поземельнаго, на подоходномъ основаніи, т. е. выражаясь извѣстнымъ процентомъ съ дохода, обладать необходимою подвижностью для соразмѣренія обложенія съ потребностью бюджета.

Опредѣленіе податной стоимости построекъ по ихъ капитальной стоимости еще менѣе удобно, чѣмъ такое же опредѣленіе податной стоимости земель. Цѣны на дома повышаются и понижаются нерѣдко вовсе не въ прямомъ соотвѣтствіи съ ихъ доходностью. Несоотвѣтствіе это встрѣчается здѣсь чаще, чѣмъ относительно земель, завися не столько отъ спроса и предложенія, сколько отъ того, согласенъ ли пріобрѣтатель довольствоваться меньшимъ процентомъ дохода, лишь бы сдѣлаться домовладѣльцемъ, а наконецъ и отъ того обстоятельства, что нерѣдко часть помѣщеній въ домахъ остается не нанятою, вслѣдствіе чего дѣйствительный податный доходъ меньше, тогда какъ капитальная стоимость зданія не измѣняется. Правильно построенный налогъ долженъ, конечно, держаться истинной годовой цифры дохода, и поэтому обложеніе по капитальной стоимости можетъ быть примѣняемо только въ нѣкоторыхъ исключительныхъ случаяхъ, если, напримѣръ, нѣтъ никакой возможности опредѣлить прямо стоимость найма зданія.

Особенное, усиленное обложеніе промысловыхъ помѣщеній, съ цѣлію дополнительнаго обложенія промысловъ, не представляется нужнымъ при существованіи правильно устроеннаго мѣстнаго промысловаго налога. Промысловое помѣщеніе составляетъ для промышленника статью расхода, а не дохода. Если же принять оное за признакъ извѣстной налогоспособности промышленника, то облагается значитъ не зданіе, а самый промыселъ и притомъ по признаку весьма шаткому. Поэтому обложеніе промысловыхъ зданій и помѣщеній не должно выходить изъ предѣловъ общаго обложенія по средней ихъ доходности, независимо отъ того или другаго ихъ назначенія.

При соображеніяхъ о высотѣ обложенія строеній не слѣдуетъ терять изъ виду, какъ и относительно земель, что право на налогъ принадлежитъ здѣсь тремъ субъектамъ: государству, земству и общинѣ, и что интересы ихъ соучастія въ немъ должны быть какимъ нибудь образомъ примирены. Хорошо было бы, конечно, если бы государство и здѣсь, какъ желательно это и относительно земель, отказалось бы отъ своего права на налогъ или, по крайней мѣрѣ, ограничилось бы извѣстнымъ умѣреннымъ процентомъ изъ общей суммы всего сбора, предоставивъ организацію его вполнѣ самоуправленію.

Обложеніемъ недвижимой собственности привлекается къ исполненію мѣстной податной повинности весьма существенная часть субъектовъ и объектовъ мѣстнаго налога. Но имѣется еще крупный разрядъ субъектовъ—классъ промышленный, для котораго необходимъ особый налогъ—*промысловый*. Привлекая этотъ классъ къ мѣстному обложенію надо имѣть въ виду, что его податная

обязанность въ этомъ случаѣ обусловливается не прикрѣпленіемъ объекта обложенія къ землѣ, не связью лица съ почвой, не тою общностью интересовъ, которая связываетъ землевладѣльцевъ и домовладѣльцевъ съ мѣстнымъ самоуправленіемъ, а обусловливается она фактически только или преимущественно, выгодами, доставляемыми промышленности мѣстнымъ благоустройствомъ. Далѣе, самостоятельное и по особой системѣ въ каждой мѣстности устроенное обложеніе промысловъ создавало бы весьма разнообразныя условія для промышленности и могло бы, пожалуй, повлечь къ неправильному, несоотвѣтственному съ потребностями общества распредѣленію ея въ государствѣ. Принимая въ соображеніе эти два обстоятельства и можно думать, что нѣтъ надобности устраивать самостоятельное мѣстное обложеніе промысловъ, безъ связи съ государственнымъ. Эта мысль поощряется еще тѣмъ, что при патентномъ и т. п. способахъ государственнаго промысловаго обложенія примкнуть къ нему мѣстное оказывается очень удобнымъ. Правда, способъ этотъ очень далекъ отъ совершенства и обложеніе при немъ часто стоитъ внѣ правильной пропорціональности не только съ величиною доходовъ, но и по взаимному соотношенію послѣднихъ между собою; однако легкость взиманія налога въ видѣ накладнаго процента, при отсутствіи почти издержекъ взиманія, много говоритъ въ пользу этого способа обложенія. Недостатки же государственнаго способа обложенія могутъ быть значительно исправлены при содѣйствіи мѣстнаго самоуправленія. Если же дать мѣстному промысловому налогу совершенно самостоятельный видъ, то, по невозможности широкаго развитія его при одновременномъ существованіи государственнаго обложенія промысловъ, не страдающаго тою неподвижностью, какъ налоги поземельный и подомовый,—издержки, потраченныя мѣстнымъ самоуправленіемъ на производство оцѣнокъ и пр. оказались бы, пожалуй, слишкомъ обременительными. Да и наконецъ—капитальное улучшеніе въ устройствѣ промысловаго налога можетъ состоять ни въ чемъ иномъ, какъ въ приведеніи его къ обложенію подоходному, причемъ легко можетъ случиться, что ради практическаго удобства онъ прямо будетъ включенъ въ составъ подоходнаго налога. При строгомъ различеніи характера и объектовъ каждаго налога включенія этого, разумѣется, нельзя допустить; ибо подоходный налогъ имѣетъ свой самостоятельный объектъ—тѣ избытки въ нашемъ доходѣ, которые никакимъ инымъ налогомъ не затрогиваются, да и не могутъ быть затронуты. Но практика имѣетъ нерѣдко свои соображенія и воззрѣнія, руководствуясь ближайшими удобствами.

Итакъ при существованіи такъ или иначе организованнаго государственнаго обложенія промысловъ нѣтъ разсчета мѣстному обложенію ихъ уклоняться отъ этой системы, тѣмъ болѣе, что оно и не можетъ играть здѣсь столь-же значительной роли, какъ обложеніе недвижимой собственности.

Поправки, которымъ доступна дѣйствующая система государственнаго промысловаго налога, и въ проведеніи которыхъ мѣстное самоуправленіе можетъ оказать весьма существенную помощь, могутъ состоять: въ точнѣйшемъ опре-

дѣленіи окладовъ при помощи экспертизы, въ улучшеніи классификаціи предпріятій, въ изысканіи болѣе характеристическихъ признаковъ доходности, а самое существенное—въ исчисленіи размѣровъ постояннаго и оборотнаго капиталовъ, дѣйствующихъ въ промыслахъ. Такъ какъ всѣ, употребляемыя до нынѣ системы промысловаго обложенія весьма неудовлетворительны и зачастую создаютъ обложеніе, крайне неравномѣрное, то очевидно, что накладки на такіе неправильные оклады не могутъ быть допущены безъ предварительнаго исправленія системы.

Что касается до размѣровъ мѣстнаго промысловаго обложенія, то они должны сообразоваться съ фактическою возможностью: при умѣренномъ государственномъ обложеніи они могутъ быть выше и наоборотъ — при болѣе высокомъ должны быть ниже. Предписывать для нихъ какіе либо положительные предѣлы нельзя считать умѣстнымъ: черезъ это земскіе и общинные налоги должны ложиться volens nolens тяжеле на тѣ изъ прочихъ источниковъ, норма обложенія которыхъ не указана въ законѣ. Такимъ путемъ промышленники получаютъ льготу въ ущербъ другимъ разрядамъ плательщиковъ. Установленіе извѣстной нормы вызывается въ этомъ случаѣ отчасти, повидимому, опасеніемъ, что иначе промышленность была бы иногда, пожалуй, несправедливо обременена, особенно при преобладаніи въ мѣстномъ представительствѣ класса землевладѣльческаго. Другое опасеніе, которымъ большею частію проникнуты всѣ мѣры правительствъ, имѣющія какое либо отношеніе къ промышленности, состоитъ въ томъ, какъ бы не повредить ей чѣмъ либо. Стоя на стражѣ ея интересовъ администрація естественно не можетъ будто-бы допустить полной свободы обложенія ея земствомъ и общиной. Но намъ думается, что опасенія эти совершенно излишни: промышленный классъ обладаетъ вообще достаточной дозой вліятельности въ государствѣ и обществѣ, чтобы не дать себя въ обиду. Имѣя же въ виду, что это вмѣстѣ съ тѣмъ классъ наиболѣе богатый и наиболѣе зарабатывающій, странно допускать въ отношеніи къ нему какую-то особенную снисходительность въ ущербъ интересамъ другихъ классовъ. Если же наконецъ установлять закономъ какіе либо предѣльные оклады или проценты для мѣстнаго обложенія,—вслѣдствіе ли недовѣрія къ благоразумію мѣстнаго самоуправленія, или вслѣдствіе боязни какого либо ущерба государственному бюджету, то слѣдовало бы установлять такія нормы для всѣхъ видовъ мѣстныхъ налоговъ; но въ такомъ случаѣ и вопросъ о постановкѣ самоуправленія на широкихъ началахъ, о его самостоятельности и о дальнѣйшемъ его преуспѣяніи долженъ быть отложенъ въ сторону *).

*) Гнейстъ считаетъ права общинъ на болѣе высокое обложеніе ими промысловъ несомнѣнными и полагаетъ, что въ ихъ пользу должна идти половина суммы государственнаго промысловаго налога. Предѣлъ же общиннаго обложенія промысловъ онъ ограничиваетъ среднимъ окладомъ прямыхъ общинныхъ налоговъ, приходящимся на душу населенія; такъ что промышленнику должно предоставить право на скидку, коль скоро потребовали бы съ него промысловаго сбора больше средней суммы вышеска-

Переходя къ вопросу объ устройствѣ мѣстнаго *подоходнаго* налога, надо замѣтить, что вопросъ этотъ заключаетъ въ себѣ такіе сомнительные или спорные пункты, какихъ и быть не можетъ при соображеніяхъ объ устройствѣ мѣстнаго обложенія недвижимой собственности и промысловъ. Эти налоги имѣютъ безспорные, осязательные объекты и довольно твердо установившіеся способы устройства, выработанные долговременною практикою государственнаго обложенія, которая и можетъ служить мѣстному обложенію руководящею нитью въ положительномъ или отрицательномъ смыслѣ. Напротивъ, подоходный налогъ, какъ сравнительно еще молодой, не вполнѣ установившійся и даже еще не всѣми государствами усвоенный, не имѣетъ за собою достаточно широкаго историческаго опыта. Не только порядокъ устройства его, но и значеніе его въ системѣ государственнаго и мѣстнаго обложенія, даже понятіе о его объектѣ остаются еще до извѣстной степени спорными. Особенно же надо имѣть это въ виду, говоря о включеніи подоходнаго налога въ систему мѣстнаго обложенія. Здѣсь онъ уже рѣшительно составляетъ нововведеніе, принятое, покамѣстъ, кажется, только въ Пруссіи; но взимаясь тамъ накладкою на государственный налогъ, онъ не можетъ доставить данныхъ для сужденія объ устройствѣ его въ видѣ самостоятельнаго мѣстнаго налога. Такъ что вообще не имѣется никакихъ указаній относительно тѣхъ мѣръ, какія могутъ быть нужны для устройства мѣстнаго подоходнаго налога тамъ, гдѣ нѣтъ его въ числѣ государственныхъ налоговъ.

Прежде всего замѣтимъ, что мѣстный подоходный налогъ можетъ получать болѣе или менѣе широкій объемъ въ зависимости отъ того обстоятельства, существуетъ ли въ данномъ государствѣ подоходный налогъ въ ряду государственныхъ налоговъ или не существуетъ. Если существуетъ, то мѣстный налогъ можетъ и даже долженъ примкнуть къ государственному, въ видѣ накладного процента. Въ такомъ случаѣ мѣстный подоходный налогъ и объемлетъ собою все то, что объемлется государственнымъ. Такое соединеніе этихъ двухъ налоговъ или подчиненіе мѣстнаго государственному нельзя считать противорѣчіемъ требованію, чтобы система мѣстныхъ налоговъ была самостоятельна *). Дѣйствительно, нераціонально было бы учреждать два подоходные налога ря-

---

занныхъ налоговъ, приходящейся на весь его служебный персоналъ съ семействами, А гдѣ этотъ разсчетъ оказался бы слишкомъ сложнымъ, тамъ минимальный окладъ съ предпріятія опредѣлять въ размѣрѣ $^1/_2$ суммы по разсчету числа душъ, безъ всякихъ вычетовъ и считая, что налогъ должны нести, какъ предприниматель, такъ и работникъ. Насколько эти соображенія и разсчеты вѣрны и насколько они примѣнимы къ дѣлу можетъ показать, конечно, только практика. Гнейстъ притомъ имѣетъ здѣсь въ виду только Пруссію.

*) Есть мнѣніе (напр. Wegner'a въ Verhandl..... des Vereins für Soc. pol. 1877), что уже въ силу естественной подчиненности общинъ государству основы подоходнаго налога должны быть установляемы государствомъ для общинъ, а не ими для государства. Противоположное этому мнѣніе см. Walcker, Die Selbstverwalt. des Steuerw. стр. 95 сл.

домъ: понятіе дохода въ этомъ случаѣ одно и доходъ плательщика все одна и таже величина. Два отдѣльные подоходные налога, со своими каждый оцѣнками и пріемами для обложенія одного и того же источника, только усложняли бы дѣло и вели бы къ лишнимъ расходамъ взиманія.

Въ случаѣ отсутствія подоходнаго налога въ системѣ государственныхъ налоговъ мѣстный подоходный налогъ долженъ, кажется намъ, принять болѣе ограниченный объемъ. Мы подводимъ подъ него въ этомъ случаѣ только тѣ статьи полученій, которыя безъ подоходнаго налога остались бы вовсе незатронутыми мѣстнымъ обложеніемъ. Словомъ, мы не ставимъ мѣстному подоходному налогу задачею обложеніе тѣхъ частей доходовъ, которыя составляютъ чистые избытки нашего хозяйства, остающіеся за уплатою всѣхъ налоговъ, кромѣ подоходнаго или иначе сказать — обложеніе той разности, которая обыкновенно существуетъ между средними нормами доходовъ, принимаемыми за податное основаніе при объектномъ обложеніи и дѣйствительными величинами доходовъ. Въ нашей системѣ мѣстныхъ налоговъ подоходный налогъ имѣетъ своимъ назначеніемъ обложеніе тѣхъ только доходовъ, которые, не будучи обложены другими налогами, по характеру своему весьма удобны для подоходнаго обложенія, каковы: доходы отъ нѣкоторыхъ движимыхъ капиталовъ и такого рода занятій, которыя не подходятъ подъ понятіе ни промысла, ни простаго физическаго труда.

Распространять самостоятельный мѣстный подоходный налогъ на всѣ виды доходовъ безразлично, согласуясь съ его теоріей, мы считаемъ неудобнымъ потому, что этимъ строгимъ соблюденіемъ принципа конечно переполнилась бы чаша обложенія тѣхъ доходовъ, которые несутъ уже на себѣ по три налога — государственный, земскій и общинный. Такимъ образомъ, объектами этого рода подоходнаго налога и остаются только доходы, еще необложенные отдѣльными налогами и которые притомъ невозможно обложить иначе, какъ по ихъ дѣйствительно извѣстной (а не средней, предполагаемой) величинѣ, или же руководствуясь свѣдѣніями о податной способности плательщиковъ, основанными главнымъ образомъ на ихъ собственныхъ показаніяхъ, за неимѣніемъ осязаемаго объекта, по которому можно было бы судить о доходѣ. Таковы, въ первомъ случаѣ, доходы отъ процентныхъ бумагъ, отъ служебнаго жалованья: ихъ величина извѣстна съ положительною точностью; во второмъ случаѣ — это доходы отъ разныхъ профессій непромышленной формы, какъ: адвокатура, художества, врачебное дѣло и пр. такъ-называемыя свободныя профессіи: они могутъ быть узнаваемы преимущественно путемъ собственныхъ показаній ихъ получателей *).

*) Такое ограниченное содержаніе подоходный налогъ въ дѣйствительности имѣетъ въ Баваріи, гдѣ имъ облагаются только доходы: 1) отъ работъ по найму; 2) отъ свободныхъ профессій, ученыхъ и художественныхъ занятій, адвокатуры, врачебной практики и пр.; 3) отъ жалованья, получаемаго въ казенной службѣ; отъ пенсій, вдовьихъ содержаній, пожизненныхъ рентъ и т. п. Но доходы отъ денежныхъ капиталовъ облагаются тамъ особымъ налогомъ на ренту съ капитала (Capitalrentensteuer).

Принимаемый нами ограниченный объемъ подоходнаго налога имѣетъ еще ту выгоду, что при немъ устраняется сомнѣніе, сопутствующее подоходному налогу, облагающему безразлично всякій доходъ—сомнѣніе относительно двойственности обложенія: подоходный налогъ связанъ какъ съ личностью получателя дохода, такъ и съ источниками послѣдняго; отсюда опасность двойнаго обложенія однихъ и тѣхъ же доходовъ — разъ по мѣсту нахожденія источниковъ дохода и потомъ по мѣсту жительства его получателя. Такое двойное обложеніе было бы конечно несправедливо; но опасность эта легко можетъ быть устранена установленіемъ единичнаго оклада, сообразнаго налогоспособности и распредѣляемаго въ извѣстной пропорціи между мѣстомъ жительства лица и мѣстами полученія имъ своихъ доходовъ. Въ одномъ случаѣ здѣсь лицо платитъ за тѣ удобства, которыми оно пользуется въ мѣстѣ своего жительства, въ другомъ—за содѣйствіе, оказываемое мѣстными учрежденіями благосостоянію его имущества. Нашъ мѣстный подоходный налогъ, имѣя объекты такъ сказать личные, полученіе доходовъ отъ коихъ непосредственно связано съ мѣстопребываніемъ лица, не подвергается вовсе опасности упадать дважды на одинъ и тотъ-же объектъ. Впрочемъ и вообще подоходный налогъ такъ тѣсно связанъ съ понятіемъ о доходѣ лица, а не объекта, что притязаніе облагать имъ помимо мѣста жительства лица, еще вторично на мѣстахъ полученія отдѣльныхъ частей дохода, нельзя не считать противорѣчащимъ самой идеѣ этого налога.

Не отвергаемъ того, что налоги, входящіе въ составъ нашего подоходнаго налога, могутъ существовать и отдѣльно другъ отъ друга, подъ собственнымъ названіемъ каждый, не сливаясь въ одно цѣлое подъ именемъ подоходнаго налога. Въ такомъ случаѣ мы имѣли бы налоги: на ренту съ капитала, на жалованье, на доходы отъ свободныхъ профессій, что усложнило бы систему безъ пользы для практики. Помимо этого, дѣлаемое нами объединеніе оправдывается тѣмъ, что здѣсь объектами обложенія служатъ не среднія, а дѣйствительныя (пусть хотя и не совсѣмъ вѣрныя) величины доходовъ, что составляетъ существенную принадлежность подоходнаго налога *). Въ налогахъ неподоходнаго характера существованіе разницы между средними и истинными величинами доходовъ допускается самимъ закономъ; въ подоходномъ налогѣ разность между истинной и заявляемой величиной дохода составляетъ обманъ, преслѣдуемый закономъ.

Съ присоединеніемъ мѣстнаго подоходнаго налога къ государственному, органамъ самоуправленія предстоитъ взять на себя, уже не въ государственныхъ только, но въ своихъ личныхъ интересахъ, весьма существенное дѣло дополненія и исправленія оцѣнокъ и раскладокъ. Понятно, что безъ устраненія недостатковъ

*) Или, какъ объясняетъ Штейнъ, здѣсь существуетъ только измѣреніе дохода, а самые объекты, т. е. источники дохода неизмѣримы, кромѣ, конечно, капиталовъ; но и ихъ нарицательная величина далеко не всегда позволяетъ заключать объ истинной величинѣ приносимаго ими дохода.

въ устройствѣ государственнаго подоходнаго налога нечего и думать о какихъ либо накладкахъ на него для мѣстнаго бюджета. Трудно конечно изыскать такія правила, которыя вполнѣ обезпечивали бы точность опредѣленія доходовъ; но это не должно однако удерживать отъ исправленія тѣхъ недостатковъ, которые очевидны и поправимы; исправленіе же это всего доступнѣе органамъ мѣстнаго самоуправленія.

Изъ двухъ существующихъ способовъ оцѣнокъ тѣхъ доходовъ, которыхъ величина сама по себѣ неизвѣстна—оцѣнокъ коммиссіями и собственными заявленіями податныхъ лицъ нельзя не отдать предпочтенія второму способу. Не отрицая факта, что и при этомъ способѣ получается много невѣрныхъ свѣдѣній, есть основаніе думать, что такъ какъ податнымъ лицомъ здѣсь являются въ значительной степени образованнѣйшіе классы, то, по мѣрѣ привычки къ новому налогу, и показанія будутъ добросовѣстнѣе. Нѣкоторые для подкрѣпленія ихъ вѣрности рекомендуютъ присягу, или же, такъ какъ присяга въ этомъ дѣлѣ легко можетъ вырождаться въ лжеприсягу, то угрожать за умышленную невѣрность показаній денежными штрафами и лишеніемъ свободы (что для богатыхъ лицъ чувствительнѣе штрафовъ). Рекомендуютъ также и гласность показаній *) и, наконецъ, какъ побудительное же средство, въ случаѣ открытія большихъ уклоненій отъ истины, равно и въ случаѣ отказа отъ дачи показаній, рекомендуется, чтобы повѣрочныя и оцѣночныя коммиссіи оцѣнивали въ такихъ случаяхъ гораздо выше, что и вынуждало бы податныхъ лицъ представлять въ опроверженіе этихъ оцѣнокъ достовѣрныя данныя о величинѣ своихъ полученій. Эта мѣра намъ кажется болѣе способною привести къ полученію вѣрныхъ свѣдѣній, чѣмъ штрафы и гласность. Штрафъ есть въ сущности увеличеніе налога и, если это увеличеніе останется ниже того, которое явилось бы послѣдствіемъ полной вѣрности показаній, то штрафъ мало можетъ побудить въ добросовѣстности въ оныхъ. Высокіе же штрафы, давая поводъ къ постояннымъ жалобамъ и новымъ повѣркамъ, все таки не устранятъ обмановъ, потому что всегда остается надежда, что можетъ быть обманъ и не откроется. Гласность, будучи вообще хорошимъ дѣломъ, не совсѣмъ удобна здѣсь тѣмъ, что противорѣчитъ, можетъ быть и ложному, но твердо еще держащемуся воззрѣнію, что не слѣдуетъ очень разоблачать свои хозяйственныя дѣла. Надежда же на возстановленіе истины этимъ путемъ, пожалуй, довольно обманчива, ибо рѣдко кто настолько достовѣрно знаетъ положеніе дѣлъ другого, даже близкаго лица, чтобы смѣло выступать съ обличеніями; а помимо того, если съ одной стороны, личный интересъ каждаго дол-

*) Напр., Вегнеръ, Валькеръ. Послѣдній находитъ необходимымъ образовать для подоходнаго налога особыя выборныя финансовыя жюри изъ представителей всякаго рода собственности, которымъ и поручать производство оцѣнокъ и раскладокъ. Такія жюри конечно лучше произвольно составляемыхъ коммиссій; но, отдавая предпочтеніе системѣ собственныхъ показаній, надо и роль жюри ограничить производствомъ повѣрокъ, разборомъ жалобъ на раскладки и т. п.

женъ заставлять слѣдить за вѣрностью публикуемыхъ свѣдѣній, то, съ другой стороны, тотъ же интересъ можетъ побуждать и не обличать другъ друга, по пословицѣ: рука руку моетъ. Поэтому, хотя гласность есть одно изъ дѣйствительнѣйшихъ средствъ для развитія нравственнаго чувства и патріотизма, но въ примѣненіи къ податному дѣлу едва ли можно признать ее вполнѣ вѣрнымъ средствомъ для устраненія лживыхъ показаній.

Во всякомъ случаѣ собственныя показанія, какъ признакъ довѣрія финансовой власти къ обществу, конечно останутся ближе къ истинѣ, чѣмъ изслѣдованіе доходовъ особыми коммиссіями. Никакая напримѣръ коммиссія, не въ состояніи опредѣлить по доступнымъ ей признакамъ, имѣетъ ли данное лицо 50—60—100 тысячъ дохода,—такъ какъ все это состоянія, далеко уже превышающія средній уровень зажиточности *). Какъ бы то ни было, наконецъ, при существованіи государственнаго подоходнаго налога, общими усиліями государства, земствъ и общинъ несомнѣнно можно будетъ добыть достаточно вѣрныя нормы для раскладки налога, а съ тѣмъ вмѣстѣ и для земскихъ и общинныхъ накладокъ. Что же касается до размѣровъ этихъ накладокъ, то они должны быть согласуемы конечно не съ потребностью только бюджетовъ, но и съ налогоспособностью облагаемыхъ доходовъ, притомъ такъ, чтобъ вся тяжесть налога составляла не свыше того процента, какимъ обложены доходы—отъ недвижимой собственности и промысловые **).

Если государственнаго подоходнаго налога въ данномъ государствѣ не существуетъ, то вся операція устройства его для мѣстныхъ цѣлей должна лежать на самихъ общинахъ и земствахъ и, понятно, главнымъ образомъ на первыхъ. Пріемы здѣсь должны быть конечно все тѣже, указываемые наукою и практикою, причемъ собственныя показанія и здѣсь составляютъ, разумѣется, лучшее средство. Такъ какъ мы однако ограничиваемъ область исключительно—мѣстнаго подоходнаго налога только нѣкоторыми, вышепоименованными видами доходовъ, то трудъ производства оцѣнокъ сосредоточится здѣсь преимущественно на собираніи свѣдѣній—изъ оффиціальныхъ и другихъ источниковъ о размѣрахъ жалованья и т. п. полученій и о количествѣ процентныхъ и т. п. бумагъ, предъявляемыхъ къ полученію по нимъ доходовъ въ данной мѣстности. Значительно усложнится этотъ трудъ, если и промысловое обложеніе приметъ подоходный характеръ; но и тутъ повѣрка свѣдѣній не представляетъ слишкомъ большихъ затрудненій; во всякомъ же случаѣ—для общинныхъ вла-

*) Изъ опыта Пруссіи извѣстно, что оцѣнки, производимыя чрезъ коммиссіи, развѣ лишь немногимъ превышаютъ половину дѣйствительныхъ суммъ доходовъ, и особенно въ крупныхъ доходахъ. При собственныхъ показаніяхъ, какъ это подтверждается примѣромъ Англіи, невѣрность ниже этого предѣла.

**) Такъ какъ государственный подоходный налогъ вообще не бываетъ высокъ, а оцѣнки остаются значительно позади дѣйствительности, то накладки могутъ быть, безъ вреда для плательщиковъ, сравнительно весьма значительны: въ Пруссіи напримѣръ онѣ составляютъ отъ 300% до 600% казеннаго оклада.

стей она сподручнѣе и легче, чѣмъ для правительства. Самое щекотливое дѣло и сопряженное съ наибольшими затрудненіями это—полученіе вѣрныхъ данныхъ о доходахъ отъ свободныхъ профессій. Здѣсь остается полагаться паче всего на добросовѣстность показаній, тѣмъ болѣе вѣроятную, что лица, занимающіяся этими профессіями, принадлежатъ къ интеллигенціи страны, коимъ должно быть вполнѣ свойственно сознаніе долга гражданина въ отношеніи государства и общества. Впрочемъ, по нѣкоторымъ видамъ доходовъ, и здѣсь есть возможность документальной повѣрки или полученія приблизительныхъ свѣдѣній даже и помимо собственныхъ показаній плательщиковъ. Такъ напримѣръ, доходъ адвоката можно узнать по свѣдѣніямъ изъ судебныхъ мѣстъ о количествѣ и стоимости веденныхъ имъ въ теченіи года дѣлъ, разсчитавъ его полученія по средней таксѣ вознагражденія за адвокатскій трудъ. Подобнымъ же образомъ могутъ быть провѣряемы показанія о доходахъ нотаріусовъ. Показанія о доходахъ врачей можно до нѣкоторой степени провѣрять количествомъ прописанныхъ ими рецептовъ, какъ указывающимъ на число сдѣланныхъ ими визитовъ или посѣщеній больными. Наконецъ, очень слабы данныя для опредѣленія вѣрности свѣдѣній о доходахъ художниковъ, писателей и т. п. Здѣсь остается уже почти исключительно основываться на ихъ собственныхъ заявленіяхъ. Впрочемъ, если-бы заявленія эти и значительно разошлись съ дѣйствительностью—бѣда не велика: лица эти настолько нужны и полезны обществу, что вольное или невольное облегченіе ихъ податныхъ отношеній нельзя считать несправедливостью или большимъ финансовымъ ущербомъ; да къ тому-же и заработки этихъ лицъ отличаются большимъ непостоянствомъ, чѣмъ само собой подсказывается возможно болѣе снисходительное къ нимъ отношеніе налога *). Можно даже высказаться и за полное освобожденіе подобныхъ профессій отъ налога въ виду ихъ общеполезности и малой обезпеченности.

Замѣтимъ еще наконецъ, что обложеніе свободныхъ профессій можетъ быть дѣлаемо въ видѣ свидѣтельствъ на занятія. Но это былъ бы уже налогъ промысловой, патентный, личный, а не подоходный.

Относительно обложенія процентныхъ доходовъ, получаемыхъ отъ денежныхъ капиталовъ надо замѣтить, что величина обложенія этого, по крайней мѣрѣ въ смежныхъ мѣстностяхъ, не должна много разниться. Иначе, весьма вѣроятно, что ссудныя сдѣлки и предъявленіе процентныхъ бумагъ къ полученію доходовъ будутъ сосредоточиваться въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ обложеніе умѣреннѣе.

Что касается до взиманія каждаго налога, то оно должно быть пріурочено къ наиболѣе удобнымъ для того моментамъ. Такъ, взиманіе налога съ жалованій и т. п. полученій совершается очень удобно посредствомъ вычетовъ при выдачѣ оныхъ. Взиманіе налога съ доходовъ отъ частныхъ ссудныхъ сдѣ-

*) Мы разумѣемъ здѣсь притомъ конечно художниковъ и писателей профессіональныхъ, для которыхъ художественныя и литературныя занятія составляютъ средство къ жизни, а не служатъ лишь увеселительнымъ занятіемъ въ часы досуга.

локъ можетъ удобно производиться при самомъ совершеніи актовъ о ссудахъ, слѣдовательно въ видѣ пошлиннаго сбора. Устроить его въ чисто подоходной формѣ посредствомъ спроса самихъ капиталистовъ хотя и можно, но неудобно по трудности полученія вѣрныхъ свѣдѣній. Для приданія же подоходной формы пошлинѣ надо исчислять сборъ по количеству не ссужаемаго капитала, а по суммѣ дохода, имѣющаго получиться отъ процентовъ за ссуду. Взиманіе налога съ доходовъ, получаемыхъ отъ процентныхъ и т. п. бумагъ, совершается всего удобнѣе посредствомъ вычетовъ при самой уплатѣ этихъ доходовъ подлежащими мѣстами. Организація контролированія взиманія и поступленія налога составляетъ дѣло практики. Важнымъ пособіемъ здѣсь можетъ служить доступность просмотру депутатовъ отъ земства и городовъ книгъ нотаріальныхъ, казначейскихъ, банковыхъ и акціонерныхъ учрежденій и вообще мѣстъ и лицъ, производящихъ уплату означенныхъ доходовъ *). Впрочемъ роль посредника во взиманіи этого налога (какъ совѣтуетъ Валькеръ) очень удобно можетъ взять на себя государство, распредѣляя потомъ сборъ пропорціонально между мѣстными организмами, чѣмъ устранится и споръ о томъ, кому сколько сбора должно причитаться.

Только взиманіе налога съ доходовъ отъ свободныхъ профессій невозможно устроить иначе, какъ путемъ непосредственнаго взысканія съ податныхъ лицъ, на основаніи предъявляемыхъ ими свѣдѣній о своихъ полученіяхъ.—

Съ вопросомъ о подоходномъ налогѣ связаны, являясь какъ бы спутниками его, три общіе вопроса: 1) о различіи процента обложенія въ виду большей или меньшей прочности доходовъ; 2) о свободномъ отъ налога минимумѣ и 3) о прогрессивномъ процентѣ налога. Вопросы эти нельзя конечно обойти и при мѣстномъ подоходномъ налогѣ.

Податная способность указываемыхъ нами объектовъ не одинакова; возникаетъ поэтому вопросъ, облагать ли всѣ доходы однимъ и тѣмъ же процентомъ или дѣлать различіе въ обложеніи, смотря по характеру облагаемыхъ доходовъ? Дѣйствительно: 1) доходы, получаемые отъ капиталовъ, виднѣе и прочнѣе доходовъ, получаемыхъ отъ труда; 2) доходы отъ капиталовъ въ процентныхъ бумагахъ и т. п., а также получаемые въ видѣ жалованья—извѣстны взимающему налогъ учрежденію въ полной ихъ цифрѣ; а точныя цифры доходовъ, получаемыхъ въ видѣ свободныхъ заработковъ, неизвѣстны; ибо собственныя показанія получателей, служащія имъ основою, бываютъ большею частію ниже дѣйствительности. Не слѣдуетъ ли поэтому къ нѣкоторымъ видамъ доходовъ относиться снисходительнѣе, чѣмъ къ другимъ? Повидимому, слѣдуетъ; но дѣло въ томъ, что доходы отъ капиталовъ хотя и несутъ въ силу бо́льшей извѣстности сравнительно больше налога, чѣмъ доходы

*) При обложеніи нѣкоторыхъ процентныхъ бумагъ является еще сомнѣніе, вправѣ ли мѣстныя учрежденія облагать тѣ изъ нихъ, по которымъ правительство дало неосторожное обѣщаніе не подвергать ихъ налогу? Намъ кажется, что это обѣщаніе можетъ имѣть обязательность только для казны, но не для мѣстнаго самоуправленія.

отъ личныхъ неслужебныхъ заработковъ, при одинаковомъ процентѣ обложенія, но зато они прочнѣе, какъ доходы фундированные. Поэтому на снисхожденіе имѣютъ право только доходы личнаго труда, какъ менѣе прочные; но такъ какъ величины этихъ доходовъ, кромѣ величинъ жалованья обыкновенно умаляются путемъ невѣрныхъ показаній, то и можно, кажется, высказаться рѣшительно только за облегченіе налога на тѣ нефундированные доходы, которыхъ величина извѣстна съ полной достовѣрностью.

По второму вопросу: извѣстно, что государственный подоходный налогъ начинается обыкновенно съ такой величины доходовъ, которая превышаетъ извѣстный предѣлъ, ниже котораго доходъ частію оставляется вовсе свободнымъ отъ прямаго обложенія, частію облагается другимъ прямымъ налогомъ, въ родѣ личнаго, класснаго или промысловаго. Слѣдуетъ ли мѣстный подоходный налогъ тоже начинать только съ извѣстной цифры и допустить тоже минимумъ, неподлежащій налогу? На это мы отвѣтимъ отрицательно и во-первыхъ потому, что минимумъ есть величина довольно неопредѣленная, произвольная и даже не имѣющая постояннаго экономическаго значенія въ виду перемѣнъ, происходящихъ въ цѣнности денегъ и продуктовъ; во-вторыхъ потому, что относительно нѣкоторыхъ доходовъ, каковы, напр. доходы отъ денежныхъ капиталовъ, процентныхъ бумагъ, акцій и т. п., нѣтъ никакой возможности провѣрять каждый разъ, дѣйствительно ли данное лицо имѣетъ отъ нихъ доходъ, не превышающій минимума; такъ какъ въ обращеніи имѣется много бумагъ на предъявителя и невозможно слѣдить, кому именно онѣ принадлежатъ. Провѣрка же доходовъ, получаемыхъ отъ такихъ заработковъ, которые мы подводимъ подъ подоходное обложеніе, хотя и возможна, но все-таки довольно затруднительна, кромѣ провѣрки доходовъ, получаемыхъ отъ жалованья. Но принять какой либо минимумъ даже и относительно этого послѣдняго было бы излишне; потому что изъ всего этого затруднительнаго вопроса о минимумѣ можно выйти очень просто—установленіемъ безобиднаго умѣреннаго процента обложенія вообще и для жалованья въ частности, причемъ процентъ сей можно соразмѣрять съ дѣйствительными величинами полученій.

Далѣе затѣмъ, начинать подоходное обложеніе съ извѣстной цифры дохода, съ тѣмъ, чтобы разность между ею и неподатнымъ минимумомъ облагать другимъ какимъ либо налогомъ въ родѣ класснаго напримѣръ—не представляется инаго основанія, кромѣ трудности производства оцѣнокъ мелкихъ доходовъ. Если трудность эта дѣйствительно такъ велика, что примѣненіе подоходнаго налога не имѣетъ надлежащей почвы, то конечно придется обратиться къ личному налогу—въ видѣ исключенія, какъ мы уже говорили. Несомнѣно, что нѣкоторая снисходительность къ мелкимъ доходамъ и заработкамъ необходима въ общихъ экономическихъ видахъ. Но засимъ рядомъ съ вопросомъ о такой снисходительности встаетъ вопросъ объ усиленномъ, прогрессивномъ обложеніи тѣхъ доходовъ, величина которыхъ превышаетъ извѣстный средній уровень достатка.

Извѣстно, что въ настоящее время налогъ прогрессивный, т. е. съ окладами, въ прогрессивномъ процентѣ увеличивающимися по мѣрѣ возрастанія доходовъ, вполнѣ санкціонированъ наукою, и не ея вина, если практика, за немногими исключеніями, досель относится къ нему съ какимъ-то непонятнымъ страхомъ *). Это признаніе права гражданства за прогрессивнымъ налогомъ совершилось, конечно, съ одной стороны, благодаря водворенію здравыхъ воззрѣній, внушающихъ избѣгать жертвованія одними и притомъ болѣе бѣдными личностями въ пользу другихъ, болѣе богатыхъ,—а съ другой стороны—благодаря силѣ обстоятельствъ, такъ поднявшихъ тяжесть налоговъ, что пропорціональное обложеніе сдѣлало совершенно невыносимымъ положеніе классовъ, менѣе благопріятно поставленныхъ; такъ что осталось—или изъять значительную часть населенія отъ налоговъ, усиливая обложеніе другой части, или обратиться къ обложенію прогрессивному—понижая въ извѣстной прогрессіи оклады однихъ классовъ и повышая оклады другихъ. Является такимъ образомъ понятіе о дегрессивномъ и прогрессивномъ окладѣ.

Если вѣрно правило, что налоги слѣдуетъ распредѣлять, по возможности, сообразуясь съ налогоспособностью и стараясь уравновѣшивать тяжесть возлагаемыхъ жертвъ, то уже тѣмъ самымъ оправдывается и прогрессивное обложеніе; ибо совершенно ясно, что пропорціональнымъ налогомъ невозможно охватить налогоспособность вполнѣ. А какъ объемъ податной силы выражается величиною дохода, то надо допустить и то, что эта сила, съ повышеніемъ дохода, увеличивается не въ простой, а въ усиленной пропорціи, растетъ прогрессивно и притомъ очевидно — не въ арифметической, а въ геометрической прогрессіи. Видимымъ указателемъ этого быстраго прогрессированія способности платить налоги можетъ служить увеличеніе возможности употреблять остатки доходовъ, остающіеся за удовлетвореніемъ необходимаго, на покрытіе потребностей, менѣе существенныхъ. Надо прибавить еще и то извѣстное изъ опыта обстоятельство, что крупные доходы болѣе способны уклоняться отъ контроля и полной оплаты налогами, чѣмъ доходы мелкіе.

Правда, и теперь еще прогрессивный налогъ имѣетъ противниковъ и даже весьма почтенныхъ, но возраженія ихъ не могутъ умалить основательности принципа прогрессіи **).

---

*) Примѣры прогрессивнаго обложенія имѣются въ Швейцаріи и частью въ Германіи и Австріи, но въ недостаточномъ еще развитіи. Neumann, Progr. Eink. St. 112 сл.

**) Такъ напримѣръ Гнейстъ въ возраженіяхъ своихъ противъ прогрессивнаго налога и въ новѣйшемъ своемъ сочиненіи держится тогоже самаго довода, который приводили и въ прежнее время, именно, что «прогрессія, не имѣя юридически ограниченной мѣры, открываетъ, въ своей безпредѣльности, путь самымъ худшимъ страстямъ толпы». Но и онъ однако не отрицаетъ, что «доводы, приводимые въ пользу прогрессивнаго обложенія имѣютъ нѣкоторое основаніе, но лишь смотря по обстоятельствамъ, вслѣдствіе чего почти каждый предлагаемый тарифъ прогрессіи даетъ иныя цифры и иной максимумъ». Гнейстъ впрочемъ и вообще неблаговолитъ къ мѣстному подоходному налогу и видитъ напримѣръ, большое зло въ прусской системѣ

Указываютъ особенно на произволъ въ установленіи прогрессіи; но вѣдь и опредѣленіе непрогрессивныхъ окладовъ не чуждо произвола, что и можно видѣть въ различіи процента обложенія однихъ и тѣхъ же источниковъ по мѣстностямъ. Произволу въ томъ и въ другомъ случаѣ есть совершенно раціональная граница: налогъ долженъ не только не истощать податной силы плательщика, но оставлять ему по возможности бо́льшую долю его дохода. Удобнѣйшій размѣръ прогрессіи можетъ указать, конечно, только опытъ; а priori же можно сказать только, что она должна быть такова, чтобы въ каждомъ высшемъ разрядѣ доходовъ оставалось владѣльцамъ ихъ сравнительно больше, чѣмъ въ ближайшемъ низшемъ, и что наростаніе окладовъ налога должно держаться такихъ нормъ, при которыхъ обложеніе самыхъ высшихъ, встрѣчающихся на практикѣ доходовъ не только не переходило бы въ конфискацію дохода, но оставляло бы владѣльцу его достаточно средствъ для образа жизни, соотвѣтственнаго тому положенію, которое создано ему его доходомъ.

Надо однако замѣтить, что примѣненіе прогрессивности во всей полнотѣ возможно лишь при общемъ подоходномъ налогѣ, какъ такомъ, при которомъ не только извѣстна личность плательщика и сумма его дохода, но и достовѣрно извѣстно, что доходъ принадлежитъ точно ему. Такимъ образомъ, изъ числа отдѣльныхъ видовъ налоговъ, обложеніе безъимянныхъ процентныхъ бумагъ не можетъ быть прогрессивнымъ, когда нѣтъ ясныхъ доказательствъ, что онѣ принадлежатъ тому именно лицу, которое предъявляетъ ихъ къ полученію доходовъ. За то возможно устроить прогрессивное обложеніе по отдѣльнымъ видамъ налоговъ: по поземельному, подомовому и промысловому. Съ распространеніемъ прогрессивнаго обложенія по возможности на бо́льшее число налоговъ еще болѣе увеличилась бы возможность сдѣлать нѣкоторыя облегченія для мелкихъ доходовъ, а нѣкоторые изъ нихъ, можетъ быть, совсѣмъ освободить отъ мѣстныхъ налоговъ, что хотя и противорѣчитъ принципу всеобщности обложенія, но оправдывается, какъ мы замѣтили уже, экономическими соображеніями. Опредѣлить однако границу для этихъ облегченій и изъятій вовсе не легкое дѣло. Замѣтимъ притомъ, что граница эта потому уже не можетъ быть высока, что это значило бы освободить отъ налоговъ весьма значительную часть мѣстныхъ жителей. А это не только противорѣчило бы правилу, что по возможности никто изъ пользующихся гражданскими правами и выгодами общежитія не долженъ пользоваться ими на счетъ другихъ, но и фактически поставило бы финансы (какъ государственные, такъ и мѣстные) въ очень неловкое положеніе; ибо какъ-бы-то ни было, наибольшія суммы налоговъ поступаютъ съ низшихъ и бѣднѣйшихъ классовъ—въ силу уже самой многочисленности здѣсь пла-

---

общинныхъ накладокъ на государственный подоходный налогъ. Онъ допускаетъ эти накладки только для потребностей по содержанію училищъ. Gneist, Die Pr. F. Ref. 113, 118, 211. Ср. Neumann, Die progr. Einkommensteuer, 112.

тельщиковъ. Поэтому если допустить какую либо минимальную границу обложенія, то для мѣстныхъ налоговъ она должна быть возможно болѣе низкая; ибо мѣстныя финансовыя средства не такъ разнообразны, какъ государственныя, чтобъ можно было безъ вреда для мѣстнаго бюджета отказываться отъ обложенія значительной части членовъ мѣстнаго общества. А также и то надо имѣть въ виду, что уплаченные налоги въ мѣстныхъ союзахъ быстрѣе и непосредственнѣе возмѣщаются плательщикамъ въ услугахъ этихъ союзовъ, чѣмъ это дѣлается со стороны государства.

Вторую и притомъ не необходимую часть нашей системы составляютъ налоги: личный, квартирный, съ предметовъ роскоши и косвенные.

Личный налогъ обращаетъ на себя вниманіе, какъ непосредственное продолженіе внизъ налога подоходнаго или, точнѣе сказать, какъ замѣна его тамъ, гдѣ онъ оказывается неудобнымъ по незначительности податныхъ доходовъ и по трудности ихъ опредѣленія. Высказываясь за облегченіе въ налогахъ для наименѣе достаточныхъ разрядовъ населенія, нельзя однако, въ большинствѣ случаевъ, освободить ихъ отъ налога вовсе, безъ всякаго разбора. Мы не придаемъ, конечно, большаго значенія доводу, приводимому нѣкоторыми *) противъ такого освобожденія и состоящему въ томъ, что платежъ какого либо прямаго налога необходимъ какъ формальное напоминовеніе всякой личности о ея податной обязанности. Какъ сейчасъ было сказано, мы находимъ платежъ этотъ просто потому фактически необходимымъ, что всякая податная система volens nolens зиждется главнымъ образомъ на платежахъ, взимаемыхъ съ низшихъ классовъ, безъ содѣйствія которыхъ вовсе немыслимо полученіе тѣхъ громадныхъ суммъ, которыя красуются во всѣхъ бюджетахъ. Если смотрѣть на налоги, только какъ на взносы, дѣлаемые отъ избытковъ, то имъ останется очень мало мѣста; ибо вѣдь большинство гражданъ находится въ положеніи, неблагопріятствующемъ лишнимъ расходамъ, — если и налоги считать таковыми. Въ сущности же извѣстная сумма податей государственныхъ и мѣстныхъ принадлежитъ къ числу необходимѣйшихъ расходовъ въ жизни каждаго человѣка, если только онъ не изъ числа лицъ, завѣдомо бѣдныхъ, пользующихся общественными или частными пособіями. У человѣка, добывающаго средства къ жизни личнымъ трудомъ, налоги, при нормальныхъ обстоятельствахъ, большею частію входятъ въ составъ цѣны труда, такъ что, при разумной нормѣ обложенія, можетъ быть лишь небольшая частица его остается на плательщикахъ низшихъ разрядовъ, а остальное передвигается на болѣе состоятельные классы **).

---

*) Наприм. Held, въ «Die Personalbesteuerung», 1873, стр. 24.

**) «Налогъ воспроизводится», какъ говоритъ Штейнъ. «Налогъ заставляетъ иногда сокращать даже необходимые расходы семьи, замѣчаетъ Гнейстъ, но извѣстная минимальная сумма податей сама принадлежитъ къ числу необходимѣйшихъ расходовъ». Ср. весьма интересное развитіе этихъ соображеній у Гнейста, Finanzreform, 224 сл.

Такимъ образомъ и личный налогъ получаетъ свое оправданіе. Надо лишь опредѣлить, въ какихъ случаяхъ обращаться къ нему, въ виду общеизвѣстныхъ неудобныхъ его свойствъ. Ограничивая по этой причинѣ его примѣненіе, мы желали бы допускать его лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда другими средствами невозможно обложить данный разрядъ лицъ. Очевидно, что это будетъ область тѣхъ личныхъ заработковъ, въ пріобрѣтеніи которыхъ не участвуетъ, ни владѣніе или пользованіе землею, ни промысловая дѣятельность. Вездѣ же, гдѣ представляется какая либо возможность подвести трудъ подъ понятіе промысла, тамъ слѣдуетъ подводить его подъ соотвѣтствующіе низшіе разряды промысловаго обложенія. Область личнаго обложенія будетъ поэтому болѣе или менѣе обширна, въ связи съ развитіемъ фабричной промышленности и вольнонаемныхъ сельскихъ работъ и отхожихъ промысловъ.

Словомъ, субъектомъ нашего личнаго налога будетъ почти исключительно классъ наемныхъ рабочихъ, фабричныхъ, поденщиковъ и пр. А такъ какъ этотъ людъ сосредоточенъ преимущественно въ городахъ и крупныхъ общинахъ, то здѣсь и главное мѣсто личному налогу. Онъ можетъ, конечно, упадать здѣсь и въ качествѣ земскаго налога на тѣже самыя личности. Но обложеніе ихъ въ пользу земства нельзя одобрить, потому что это было бы не просто усиленіемъ обложенія лицъ, наименѣе обезпеченныхъ въ своемъ существованіи, но и обложеніемъ, притомъ, почти безпричиннымъ; ибо лица эти по ограниченности своихъ потребностей, едва ли пользуются чѣмъ отъ услугъ земскихъ учрежденій.

Иное положеніе рабочихъ заводскихъ, фабричныхъ и прочихъ, трудящихся внѣ городской черты, слѣдовательно, на собственно земской почвѣ: такія лица ощущаютъ, конечно, на себѣ услуги земства, чѣмъ дается и основаніе къ требованію съ нихъ налога. Наконецъ, сельскіе рабочіе, занимающіеся по найму сельско-хозяйственными работами, могутъ быть облагаемы, кажется намъ, личнымъ налогомъ исключительно въ пользу тѣхъ общинъ, гдѣ они нанялись работать.

Въ устройствѣ своемъ налогъ этотъ можетъ быть или класснымъ, т. е. съ различіемъ окладовъ по разрядамъ, опредѣляемымъ по нѣкоторымъ внѣшнимъ признакамъ, или же можетъ выражаться однообразными окладами по цѣлымъ мѣстностямъ, если, смотря по мѣстнымъ условіямъ, нѣтъ удовлетворительныхъ основаній для дѣленія плательщиковъ на разряды. Мы склоняемся даже больше въ пользу однообразныхъ окладовъ, безъ дѣленія на разряды, въ виду того, что по нашему предположенію, подъ личный налогъ должны попасть только лица, находящіяся въ почти одинаковомъ экономическомъ положеніи.

Относительно размѣровъ этого личнаго налога трудно сказать что либо положительное, кромѣ развѣ замѣчанія, что по малому достатку своихъ субъектовъ налогъ этотъ не долженъ быть высокъ. Было бы даже хорошо, чтобъ высшій предѣлъ его былъ установленъ закономъ, ради устраненія слишкомъ широкаго и произвольнаго пользованія источникомъ, который по самому существу своему долженъ бы быть лишь вспомогательнымъ, и если играетъ иногда важную роль, то

лишь вслѣдствіе численности податныхъ лицъ. Слѣдуетъ также опредѣлить закономъ и возрастъ, въ которомъ платежъ означеннаго налога долженъ быть обязателенъ. Что касается способа взиманія налога, то хотя и очень удобно взиманіе предварительное, въ видѣ какъ бы пошлины за дозволеніе работать въ данной мѣстности *); но оно нераціонально, какъ взиманіе съ дохода, еще несуществующаго. Раціональный и несомнѣнно удобный способъ, это — взиманіе налога съ нанимателей, по числу рабочихъ, съ правомъ вычета онаго изъ наемной платы. Но при этомъ способѣ необходимо требовать для контроля сбора, чтобъ заключались формальныя письменныя условія о наймѣ. Невозможно однако требовать такихъ формальныхъ условій при рядѣ рабочихъ на такія подешныя работы, гдѣ не полагается опредѣленнаго срока найму, да и самыя личности рабочихъ то и дѣло мѣняются **). Но такъ какъ это вмѣстѣ съ тѣмъ занятіе, напменѣе обезпечивающее существованіе рабочаго, то изъятіе его отъ налога будетъ вполнѣ умѣстно. Въ крайнемъ случаѣ личности эти могли бы быть облагаемы сборами по опредѣленнымъ цѣлямъ, (каковы напримѣръ больничные сборы).

Квартирный налогъ, какъ замѣну или особую форму налога личнаго для классовъ болѣе зажиточныхъ, мы допускаемъ тоже въ видѣ исключенія, и не ставимъ его много выше налога личнаго. Притомъ это налогъ собственно городскихъ общинъ; земскимъ онъ могъ бы быть только для обложенія тѣхъ личностей, у которыхъ не оказывается другихъ, болѣе удобныхъ признаковъ податной способности. Но очевидно, что это случай, совершенно исключительный. Такъ что если допустить квартирный налогъ въ число земскихъ налоговъ, то вполнѣ естественно будетъ подчинить его городскому налогу и взимать накладкою на этотъ послѣдній. Устройство квартирнаго налога очень просто: съ каждаго нанимателя квартиры взыскивается извѣстный процентъ простой или прогрессивный, на основаніи свѣдѣній о цѣнахъ квартиръ. Слѣдуетъ отдать предпочтеніе конечно проценту прогрессивному. Взиманіе значительно упрощается, если вмѣсто прямаго обращенія къ каждому нанимателю, налогъ будетъ взимаемъ чрезъ домовладѣльцевъ и уплачиваемъ ими одновременно съ подомовымъ налогомъ. Квартиры пустующія не должны конечно оплачиваться налогомъ. Существенное дѣло опредѣлить размѣръ налога: если считать его равнозначущимъ съ подоходнымъ, то и оклады его должны слѣдовать нормамъ этого послѣдняго. Но такъ какъ это налогъ не на доходъ, а на расходъ, и строится лишь на косвенномъ понятіи о доходѣ, то и не слѣдуетъ очень приравнивать его къ подоходному налогу; тѣмъ болѣе, что расходъ на квартиру нерѣдко составляетъ весьма непропорціональную долю въ нашихъ расходахъ. Поэтому и процентъ обложенія не долженъ быть высокъ. Думаемъ, что онъ долженъ составлять не болѣе 1—2% съ суммы квартирной платы.

---

*) Каковы напримѣръ наши паспортные, и адресные сборы.

**) Какъ напр. работы по нагрузкѣ и выгрузкѣ товаровъ и т. п. Даже и при наймѣ для сельскихъ работъ формальныя условія не всегда возможны.

Налоги на *предметы роскоши* служатъ дальнѣйшимъ дополненіемъ и отчасти замѣною подоходнаго налога. Мы знаемъ однако, что значеніе они имѣютъ только въ городахъ и преимущественно въ большихъ, гдѣ пользованіе такъ называемыми предметами роскоши (прислуга, экипажи, лошади, собаки) дѣйствительно можетъ считаться указаніемъ на существованіе у человѣка особеннаго достатка. Въ другихъ мѣстностяхъ пользованіе это, не составляя излишества, ненадобности, не можетъ служить и доказательствомъ особенной налогоспособности. Потому налоги эти и не могутъ имѣть значенія для земства, какъ объемлющаго собою не одни только большіе города. Конечно, можно пожалуй облагать эти предметы и повсюду, но это не будетъ основательно; потому что всегда надо имѣть въ виду степень дѣйствительной потребности въ подобныхъ предметахъ, смотря по мѣстнымъ условіямъ, какъ и то обстоятельство, можетъ ли пользованіе ими въ данной мѣстности служить указаніемъ на особенную зажиточность или не можетъ *).

Между государственными налогами, налоги на предметы роскоши — въ разсматриваемомъ здѣсь смыслѣ — оказываются совершенною аномаліею, какъ имѣющіе исключительно мѣстный характеръ въ силу того, что область примѣненія ихъ ограничивается большими городами — и потому не отвѣчающіе государственному принципу всеобщности обложенія. А такъ какъ сверхъ того допускаются еще изъятія отъ нихъ, обусловливаемыя родомъ занятій лицъ, численностью семействъ и проч., то и финансовое значеніе этихъ налоговъ въ государственномъ бюджетѣ не такъ велико, чтобы могло служить препятствіемъ предоставить ихъ сполна въ пользу соотвѣтственныхъ общинъ.

Устройство мѣстнаго обложенія предметовъ роскоши должно состоять въ зависимости отъ существованія государственнаго ихъ обложенія: если это послѣднее существуетъ, то мѣстному обложенію ничего не остается, какъ, въ избѣжаніе лишнихъ расходовъ взиманія, примкнуть къ оному добавочнымъ окладомъ. Если же казеннаго налога не существуетъ, то мѣстный дѣлается самостоятельнымъ и взыскивается непосредственно съ подлежащихъ лицъ, на основаніи предварительно собранныхъ свѣдѣній о родѣ и количествѣ объектовъ, долженствующихъ, за необходимыми изъятіями, подлежать налогу *).

---

*) Напримѣръ, въ большомъ городѣ, при удобствѣ сообщеній, обиліи наемныхъ средствъ передвиженія и дороговизнѣ содержанія собственныхъ экипажей и лошадей — имѣть ихъ есть роскошь, доступная только богатымъ людямъ. Но въ малыхъ городахъ и въ сельскихъ мѣстностяхъ это вовсе не роскошь, а большею частію существенная необходимость, удовлетвореніе которой не указываетъ и на существованіе особенной налогоспособности, потому что стоитъ очень недорого. Тоже напримѣръ, и въ отношеніи содержанія прислуги: въ большихъ центрахъ оно обходится дороже и притомъ прислуга здѣсь искуснѣе и расторопнѣе: содержаніе ея здѣсь въ большомъ числѣ, дѣйствительно, можетъ считаться признакомъ особеннаго достатка; но въ другихъ мѣстностяхъ оно не служитъ таковымъ и т. д.

**) Обходимъ подробности относительно этихъ налоговъ, какъ немогущихъ насъ здѣсь интересовать по своей исключительности. Подробности эти хорошо изложены у Билинскаго, Luxussteuer, стр. 141 сл.

Косвенные налоги, обложеніе нѣкоторыхъ предметовъ нашего обихода и потребленія, имѣютъ въ системѣ мѣстныхъ налоговъ — по причинамъ, изложеннымъ выше — тоже область дѣйствія, ограничивающуюся только большими городами. Въ виду этой ихъ ограниченности мы не вдаемся здѣсь въ подробности ихъ устройства. Впрочемъ и устройство ихъ, въ званіи самостоятельныхъ общинныхъ налоговъ, слѣдуетъ вообще правиламъ устройства государственныхъ такихъ же налоговъ, различаясь главнымъ образомъ лишь въ объемѣ. Такъ и здѣсь являются: перечисленіе предметовъ, подлежащихъ обложенію, тарифъ пошлинъ, попеченіе о контролѣ, устройство граничной черты, назначеніе пунктовъ, черезъ которые производится пропускъ провозимыхъ въ городъ предметовъ и т. д.

Существенный же для мѣстныхъ финансовъ вопросъ о пользованіи косвенными налогами, какъ мы говорили уже, можетъ быть рѣшенъ только уступкою со стороны государства нѣкоторой доли изъ получаемаго имъ дохода отъ этихъ налоговъ. Уступка эта могла бы быть сдѣлана, или въ извѣстномъ процентѣ на все государство, съ распредѣленіемъ на всѣ отдѣльныя земства и общины въ видѣ пособій, по мѣрѣ надобности; или, что намъ кажется болѣе правильнымъ, каждое земство и каждая община должны бы получать извѣстный процентъ съ той суммы казеннаго дохода, какая приходится на каждую мѣстность по количеству населенія. Такое распредѣленіе было бы правильнѣе, потому что тогда доля изъ доходовъ отъ косвенныхъ налоговъ, достающаяся каждому мѣстному союзу, соотвѣтствовала бы вѣроятному объему потребленія тамъ податныхъ предметовъ, т. е. суммѣ затратъ на оное мѣстнаго общества. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ мѣстное обложеніе могло бы впрочемъ принимать видъ и прямо прибавочнаго сбора къ казенному окладу; но эта форма его неудобна тѣмъ, что такія прибавки могутъ затруднять и усложнять разсчеты правительства относительно нормальной высоты обложенія того или другого предмета потребленія.

Таковъ нормальный составъ системы мѣстныхъ налоговъ, таковы ихъ соотношенія, пространство дѣйствія каждаго, значеніе ихъ въ системѣ и общія основы ихъ примѣненія къ дѣлу. Что касается до подробностей практическаго примѣненія, то онѣ, равно какъ хорошія и дурныя стороны ихъ и необходимыя въ нихъ улучшенія, кажется намъ, удобнѣе могутъ выясниться изъ описанія практики этого дѣла въ тѣхъ государствахъ, изложенію устройства мѣстныхъ налоговъ въ которыхъ посвящена дальнѣйшая часть нашей работы. Невозможно также указать теоретически, какой процентъ въ общей суммѣ налоговъ долженъ составлять каждый налогъ, такъ какъ это зависитъ отъ бо́льшаго или меньшаго развитія или преобладанія въ мѣстности тѣхъ или другихъ податныхъ источниковъ.

Усвоеніемъ извѣстной комбинаціи налоговъ, въ соотвѣтствіи съ источниками доходовъ мѣстныхъ жителей, обложеніе остается на практической почвѣ. Заботами о дальнѣйшемъ развитіи системы на естественныхъ ея началахъ

конечно больше будетъ сдѣлано для дальнѣйшаго преуспѣянія мѣстныхъ финансовъ, чѣмъ мечтаніемъ о будто бы единственной нормальной системѣ мѣстнаго обложенія, вмѣщающей всѣ налоги въ одинъ — *общій подоходный* налогъ. Мнѣніе о возможности такого налога, какъ говорили мы выше, раздѣляется довольно многими. Какъ идеально-правильная форма обложенія подоходный налогъ естественно останавливаетъ на себѣ вниманіе изслѣдователей податнаго вопроса и ставится одними изъ нихъ какъ единственный нормальный государственный налогъ, другими выставляется какъ таковой же мѣстный. И дѣйствительно, если подоходный налогъ способенъ примѣняться ко всѣмъ видамъ доходовъ безразлично, то естественно возникаетъ вопросъ: нельзя-ли слить отдѣльные виды налоговъ въ одинъ подоходный и построить исключительно на немъ систему общественныхъ доходовъ? Въ качествѣ единственнаго мѣстнаго налога, подоходный налогъ представляетъ даже болѣе удачное рѣшеніе вопроса объ упрощеніи системы налоговъ мѣстныхъ, чѣмъ объ упрощеніи налоговъ государственныхъ; ибо общинныя и земскія раскладки будутъ безъ сомнѣнія удовлетворительнѣе казенныхъ. Несомнѣнно, что такое соединеніе налоговъ въ одну подходную подать доставило бы также большое сбереженіе во времени и расходахъ и много облегчило бы, какъ взимающія учрежденія, такъ и плательщиковъ. Но, не говоря уже о разныхъ частныхъ затрудненіяхъ и неудобствахъ, которыми сопровождался бы такой налогъ на дѣлѣ, нельзя не видѣть, что, оставаясь на практической почвѣ, налогъ этотъ не можетъ быть ничѣмъ инымъ, какъ только общимъ знаменателемъ для сливающихся въ немъ налоговъ на отдѣльные виды доходовъ, съ своими оцѣночными и раскладочными пріемами каждый. Или же мы должны предположить возможность такого нравственнаго усовершенствованія общества, что каждое лицо совершенно искренно, по совѣсти объявляло бы истинную цифру своихъ доходовъ. Коль скоро же является недовѣріе къ показаніямъ и повѣрка ихъ, то остается только подоходное процентное обложеніе; но налогъ самый распадается на отдѣльныя части, отдѣльные налоги по разнымъ видамъ доходовъ и возникаетъ такимъ образомъ вмѣсто единаго налога — система налоговъ, нормальный составъ которой для финансовъ мѣстнаго самоуправленія и представляется намъ въ вышеозначенномъ видѣ.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

ПРАКТИКА МѢСТНАГО ОБЛОЖЕНІЯ.

ГЛАВА I.

Система мѣстныхъ налоговъ въ Великобританіи *).

1. Мѣстные налоги въ Англіи и Уэльсѣ.

Здѣсь предстоитъ разсмотрѣть отдѣльно мѣстные налоги собственно въ Англіи и Уэльсѣ, въ Шотландіи и Ирландіи, какъ представляющіе въ каждой изъ этихъ трехъ частей Соединеннаго королевства свои особенности.

Мѣстные налоги въ Англіи, какъ опредѣляетъ ихъ парламентское о нихъ донесеніе 1843 г., суть «принудительные взносы для публичныхъ или общественныхъ (common) цѣлей, раскладываемые и взимаемые въ предѣлахъ извѣстныхъ округовъ, и расходуемые въ этихъ же округахъ на собственныя ихъ потребности».

---

*) Gneist, Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England. 3 Aufl. 1871. Kries, Die Gemeindesteuern in England, въ Zeitschr. für die gesammte Staatswissenschaft, 1855. Fisco et van der Straetten, Institutions et taxes locales du Royaume Uni... 1863. De-Parieu, Traité des impôts, 1867, t. IV. Valframbert, Regime municipal et institutions locales de l'Angleterre, de l'Ecosse et de l'Irlande. 1873. Palgrave, The local taxation of Great Britain and Ireland, 1871. London. Baxter, Local government and taxation and M-r Goschen's report, 1874. Sargant, Taxation, past, present and future, London. 1874. Leroy-Beaulieu, L'administration locale en France et en Angleterre, 1873. Sheppard, Local taxation and parochial government, 1870. Bödiker, Die Kommunalbesteuerung in England und Wales, 1873. Cobden club essays: Local government and taxation, ed. by Probyn, 1875. Owen, The poor rate assessment and collection act, 1869. Lumley, The rating Act, 1874. Id. Union assessment committee Acts, 1862—1880. Glen's poor law amendment Act. 1876. Gardner, On the injustice, inequalities and anomalies of the present Poor-rate-assessment and the incidence of other Local burdens in England and Wales. 1870. Статьи въ The Economist, 1870 г. № 1383, рѣчь Гошена, 1871 г. № 1441 — по поводу доклада Гошена, № 1442 — проекты Гошена, № 1443—по поводу записки Пэльгрева о мѣстныхъ налогахъ. Въ *Journal of the statistical Society of London*—1870 г. Іюнь, ст. James Rogers, On the incidence of local taxation—1871; Сентябрь: John Scott, On local taxation.— A scheme of *county administration*... by a county magistrate. Lond. 1869. Proposed *universal poor-rate*... by a workingman, 1869. Кн. Васильчиковъ, О самоуправленіи, 1869, т. I. Сербиновичъ, Нѣсколько словъ о финансахъ и мѣстныхъ земскихъ сборахъ. Кіевъ, 1873. *Journ. des Econ.*, 1878, I. A. de Fonpertuis: La charité legale et la legislation charitable en Angleterre. Goschen, Reports and Speeches on loc. taxation, 1872.

Подъ это опредѣленіе очевидно подходитъ не только то, что мы называемъ обыкновенно земскими сборами и земскимъ хозяйствомъ, но и хозяйство общинъ, какъ частей общей системы самоуправленія. И даже, это общинное или точнѣе приходское хозяйство играетъ въ Англіи гораздо болѣе значительную роль, чѣмъ хозяйство болѣе крупныхъ мѣстныхъ союзовъ или административныхъ подраздѣленій государства. Надо притомъ помнить, что въ Англіи нѣтъ такихъ рѣзко очерченныхъ общинныхъ единицъ, каковы сельская и городская общины въ остальной Европѣ. На организаціи мѣстнаго самоуправленія въ Англіи мы и остановимся нѣкоторое время прежде, чѣмъ станемъ разсматривать устройство ея мѣстнаго финансоваго хозяйства.

Основное общинное тѣло въ Англіи, со временъ реформаціи, есть собственно *приходъ (parish)*—единица, составившаяся, какъ объясняетъ Гнейстъ, изъ слитія сельской общины (tithing) и помѣстья (manor). Идя же отъ крупныхъ единицъ самоуправленія, встрѣчаемъ въ послѣдовательномъ порядкѣ слѣдующія: 1) *Графство (shire, county)*—подраздѣленіе преимущественно судебное и административное,—самое крупное территоріальное подраздѣленіе въ области мѣстнаго самоуправленія. Въ исторической послѣдовательности приходъ,—тотъ, который совпадаетъ съ понятіемъ городскаго поселенія—township—старше; но графства съ самаго ранняго времени удержали свою независимость и цѣлость, тогда какъ приходы нерѣдко исчезали, сливаясь для административныхъ цѣлей въ союзы (unions) и другія искуственныя соединенія. Графство или, по нашему, уѣздъ—есть центръ самоуправленія, представляемаго институтомъ мировыхъ судей (назначаемыхъ, замѣтимъ, не по выбору, а отъ правительства). Съѣзды этихъ послѣднихъ завѣдуютъ, помимо судебной части, и хозяйственною частью въ графствѣ, безъ содѣйствія какого либо выборнаго мѣстнаго представительства. 2) *Округъ* или *волость (hundred, division*, на сѣверѣ *wapentake)*—полицейское подраздѣленіе графства, неимѣющее хозяйственнаго значенія въ области самоуправленія. 3) *Городъ (borough)*—соединеніе въ одно многихъ приходовъ; иногда онъ составляетъ самъ по себѣ даже цѣлое особое графство. Управленіе города состоитъ изстари изъ соединенія правилъ управленія графствъ и общинъ.

Рядомъ съ этими основными типами мѣстныхъ союзовъ стоитъ еще цѣлый рядъ другихъ—quasi общинныхъ союзовъ, подъ разными названіями: *unions, districts* и др., существующихъ для весьма разнообразныхъ цѣлей, независимо отъ границъ приходовъ и графствъ.

Во всемъ этомъ сложномъ составѣ мѣстныхъ общественныхъ союзовъ община (*приходъ*) есть главная единица податнаго и мѣстнаго хозяйственнаго управленія*). Въ Англіи съ давнихъ поръ существуетъ правило—предоставлять

*) «Приходъ—Parish—есть всякое мѣсто, въ которомъ существуетъ или можетъ быть учрежденъ самостоятельный налогъ для пособія бѣднымъ—poor rate». Municipal Corporations Act 18 aug. 1882.

собственной дѣятельности общины и относить на ея податныя силы все то, что она въ силахъ выполнить сама собою. Засимъ, что превышаетъ ея силы, то возлагается на попеченіе и средства графства, а что свыше его силъ,— то выполняется чрезъ государственныхъ чиновниковъ изъ государственныхъ средствъ. Закономъ о призрѣніи бѣдныхъ 1834 г. (Poor Law Amendment Act) образованы еще *Союзы попечительства о бѣдныхъ (Poor Law Unions)*, составляющіе основу современнаго призрѣнія бѣдныхъ въ Англіи и вообще являющіеся въ качествѣ главныхъ изъ второстепенныхъ подраздѣленій (areas) мѣстнаго управленія, съ весьма важнымъ значеніемъ *). Значеніе ихъ еще болѣе поднято закономъ 1865 (Union Chargeability Act), возложившимъ всѣ расходы по призрѣнію бѣдныхъ, вмѣстѣ съ побочными расходами, на каждый союзъ въ цѣломъ его составѣ.

Союзы стали т. о. настоящими, какъ бы сборными общинами и важнѣйшими административными подраздѣленіями въ отношеніи податномъ и мѣста приписки бѣдныхъ для права на вспоможеніе. Образованіе и измѣненіе этихъ

*) Графствъ имѣется въ Англіи 40, въ Уэльсѣ 12. *Hundreds* было прежде до 900; въ новѣйшее время они замѣнены другимъ подраздѣленіемъ *divisions*—въ числѣ 675 (изъ коихъ 99 въ Уэльсѣ). Городскихъ поселеній—*boroughs*, соотвѣтствующихъ hundreds — 205 (227—Brodrik). — Приходовъ въ 1861 г. считалось 12628; но для цѣлей попеченія о бѣдныхъ нѣкоторые изъ нихъ дробились, такъ что въ 1861 г. всѣхъ *parishes* or *places* съ этимъ значеніемъ считалось 16160. Но эти подраздѣленія стали въ свою очередь оказываться не совсѣмъ удобными, какъ для завѣдыванія бѣдными, такъ и для другихъ цѣлей, и вотъ обнаружилось обратное движеніе,—къ соединенію мелкихъ дѣленій въ болѣе крупныя *Poor-law-Unions*, теперь числомъ 623 въ Англіи и 47 въ Уэльсѣ.Unions однако, въ случаѣ надобности, тоже дробятся, такъ что дѣйствительное число ихъ теперь въ собств. Англіи болѣе 660. Но числится ихъ все-таки только 623; подраздѣленія же обозначаются буквами. Среднимъ числомъ приходится 23½ прихода на союзъ. Полицейскія подраздѣленія *division*s границами своими большею частію совпадаютъ съ *unions*. Есть еще старинное территоріальное подраздѣленіе графства—*tithing* (десятая часть графства), но значеніе его теперь ничтожно. Графство не имѣетъ какой нибудь нормальной величины: есть наприм. графство въ 94889 акровъ съ 22 т. жителей (Rutland) и въ 3.882.851 акръ съ 2.436.355 ж. Yorkshire) или въ 1.207.926 акровъ съ 2.819.495 ж. (Lancashire). Средній размѣръ графства=717.677 акровъ съ 436.774 ж. Нѣкоторыя графства имѣютъ еще особыя подраздѣленія подъ разными названіями (Ridings, Parts, Rapes, Lathes), стоящія надъ Hundred. Но подраздѣленія эти не составляютъ особаго типа въ мѣстномъ управленіи. Точно также не имѣютъ этого значенія и разныя другія подраздѣленія графствъ, мѣстами доселѣ существующія (wards, liberties, sokes); равно какъ и нѣкоторыя подраздѣленія съ спеціальнымъ назначеніемъ, какъ registration districts и sub-districts, разные inspection districts, militia districts, police districts. Эти дистрикты не составляютъ нормальныхъ подраздѣленій графствъ; они—скорѣе топографическія подраздѣленія, измѣняющіяся время отъ времени, см. по требованію обстоятельствъ. Границы прихода большею частью совпадаютъ съ границами *townships* или *villages*, но иногда приходъ вмѣщаетъ въ себѣ нѣсколько townships. Число этихъ, такъ называемыхъ, гражданскихъ (civil) приходовъ, равняющееся теперь 15416, значительно больше числа церковныхъ приходовъ.

союзовъ совершается по усмотрѣнію главнаго управленія призрѣнія бѣдныхъ, даже помимо воли отдѣльныхъ приходовъ.

Такимъ образомъ, въ настоящее время, независимость приходовъ, какъ первоначальной единицы мѣстнаго управленія и обложенія, значительно ослаблена учрежденіемъ союзовъ—unions—съ высшею властью по завѣдыванію общественнымъ призрѣніемъ и съ обложеніемъ по союзамъ, далѣе—замѣною полиціи приходской (parish constables) полиціею графства (county police), передачею завѣдыванія приходскими дорогами особымъ дорожнымъ управамъ (highway boards) и прочими преобразованіями въ духѣ централизаціи. Выраженіе *Эрскина Мея*, что «каждый приходъ есть образъ и отраженіе государства» теперь оказывается несовсѣмъ уже вѣрнымъ. Но и до сихъ поръ приходъ удержалъ за собою существенный остатокъ своей прежней корпоративной жизни, примыкающій къ приходской церкви и кладбищу. Приходскіе надзиратели (overseers) продолжаютъ быть главной отвѣтственной властью въ собираніи мѣстныхъ податей (rates) и въ вѣрности избирательныхъ списковъ. Приходъ, съ его приходскими собраніями (vestry meetings) и хотя не формальными, но весьма популярными собраніями въ сельскомъ клубѣ или и просто на лужайкѣ—составляетъ и понынѣ (вмѣстѣ съ графствомъ и союзомъ) дѣйствительное, а не одно только историческое мѣсто въ существующей системѣ мѣстнаго управленія *).

Что касается до органовъ мѣстнаго управленія и хозяйства, то хаотическое состояніе ихъ вошло почти въ пословицу. Однако въ практическомъ отношеніи система эта удовлетворяетъ своему назначенію не хуже системъ научныхъ или тѣхъ, которыя приняты въ континентальныхъ государствахъ.

Іерархія этихъ мѣстныхъ властей въ графствѣ, есть слѣдующая: Лордъ намѣстникъ (Lord Lieutenant), главный архиваріусъ (Custos Rotulorum), главный шериффъ (High sheriff), мировые судьи (the magistrates in the commission of the peace) и дѣлопроизводитель мироваго съѣзда (Clerk of the peace).

Лордъ намѣстникъ есть собственно намѣстникъ короны по военнымъ дѣламъ въ графствѣ. Онъ назначается королевскимъ патентомъ и должность его пожизненная. Ему же принадлежитъ обыкновенно и должность главнаго архиваріуса, соединенная съ званіемъ перваго мироваго судьи въ графствѣ,—которую онъ въ свою очередь поручаетъ дѣлопроизводителю мироваго съѣзда.

Главный шериффъ назначается отъ короны на годъ; это главное званіе въ графствѣ и главный представитель королевской власти въ гражданскихъ дѣлахъ, съ нѣкоторыми остатками власти и по другимъ отраслямъ управленія—какъ полицейская, военная и др.

Фактически, послѣдовательными актами парламента завѣдываніе дѣлами графствъ отдано въ руки мѣстныхъ мировыхъ судей (county magistrates). Назначеніе въ должность мировыхъ судей дѣлаетъ именемъ короля Лордъ Канц-

*) Brodrick, Local government in England,—въ Cobden Club Essays.

леръ, по представленію Лорда Намѣстника; онъ же и увольняетъ ихъ по своему усмотрѣнію. Впрочемъ званіе это пожизненное. Такъ какъ персоналъ мировыхъ судей составляютъ большею частію крупные, богатые землевладѣльцы, то они жалованья не получаютъ. Болѣе важныя дѣла разсматриваются ими въ ихъ четвертныхъ съѣздахъ (quarter sessions), составляемыхъ подъ предсѣдательствомъ ими же выбираемаго лица (Chairman). Изъ мелкихъ дѣлъ, нѣкоторыя производятся мировыми судьями единолично, иныя двумя судьями, образующими въ такомъ случаѣ изъ себя—малый съѣздъ (petty session). Четвертные съѣзды имѣютъ общій контроль, какъ надъ дѣятельностью отдѣльныхъ судей, такъ и надъ petty sessions. Постоянные комитеты четвертныхъ съѣздовъ, чрезъ которые производится большая часть дѣлъ этихъ послѣднихъ, представляются какъ бы органами государственной власти для мѣстнаго управленія въ графствахъ.

Не останавливаясь на судебныхъ и др. дѣлахъ, подвѣдомыхъ четвертнымъ съѣздамъ и мировымъ судьямъ (какъ: тюремная часть, полиція, призрѣніе умалишенныхъ, дороги и мн. др. предметы), отмѣтимъ только, что для завѣдыванія мѣстными финансами и налогами въ графствѣ, при каждомъ четвертномъ съѣздѣ состоитъ особый комитетъ, подлежащій годовой отчетности передъ высшимъ учрежденіемъ мѣстнаго управленія (Local Government Board), откуда она вносится на разсмотрѣніе Парламента.

Такимъ образомъ, хотя большинство самыхъ важныхъ дѣлъ въ графствѣ и даже власть наложенія налоговъ принадлежатъ *невыборной* коммиссіи мировыхъ судей, но дѣятельность этой коммиссіи состоитъ подъ болѣе или менѣе дѣйствительнымъ контролемъ центральной администраціи *). Институтъ мировыхъ судей, состоя изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, въ мѣстномъ финансовомъ управленіи есть своего рода земское собраніе и дѣйствительный представитель мѣстныхъ интересовъ; никакая высшая власть не вступается въ его дѣятельность. Главная гарантія правильности этой дѣятельности есть гласность, которой отведено въ Англіи широкое поле. Только въ случаѣ нарушенія законовъ министръ принимаетъ мѣры для возстановленія законности, и то по требованію Парламента. Въ предѣлахъ же закона, коммиссія мировыхъ судей дѣйствуетъ совершенно свободно, подъ собственною отвѣтственностью—моральною и денежною.

Наряду съ quarter sessions важное значеніе имѣютъ въ настоящее время *попечительства о бѣдныхъ* (Boards of Guardians), какъ центръ мѣстнаго управленія въ сельскихъ округахъ. Происхожденіемъ своимъ учрежденіе это обязано закону 1834 г. (Poor Law Amendment Act), преобразовавшему устройство призрѣнія бѣдныхъ, въ тѣхъ видахъ, что при прежнемъ порядкѣ расходы на этотъ предметъ быстро возрастали и сопровождались значительными злоупотребленіями, какъ при пособіяхъ бѣднымъ на дому, такъ и въ завѣдываніи

*) *Brodrick*, 30—35.

домами призрѣнія (poorhouses). Полное отсутствіе однообразія въ завѣдываніи призрѣніемъ бѣдныхъ, слѣдствіе отсутствія цѣнтральнаго управленія онымъ,—побудило наконецъ издать новый законъ, который, будучи дополненъ многими позднѣйшими узаконеніями, развилъ новый типъ мѣстной организаціи. Особенное развитіе получила эта организація съ учрежденіемъ Local Goverment Board'a, замѣнившаго собою прежній Poor law Board. Подъ его вѣдѣніемъ и состоятъ мѣстныя попечительства о бѣдныхъ *).

Органы *городскаго* управленія въ нынѣшнемъ своемъ видѣ ведутъ свое начало отъ *муниципальнаго закона* (Municipal corporations Act) 1835 г. Для большинства городовъ, на которые простирается дѣйствіе этого акта, онъ создалъ управленіе, состоящее изъ Городскаго Совѣта (Town council), образуемаго изъ мера (mayor), старшинъ (альдерменовъ) и совѣтниковъ. Всѣ эти лица выборныя, на извѣстные сроки. Отдѣльныя части городскаго управленія, въ лучшихъ городахъ, поручаются отдѣльнымъ комитетамъ Городскаго Совѣта, подобно тому, какъ иные предметы общаго мѣстнаго управленія поручаются комитетамъ при четвертныхъ съѣздахъ.

Иногда границы города совпадаютъ совсѣмъ или въ значительной степени съ границами союза призрѣнія бѣдныхъ (Poor Law Union) или прихода. Въ такомъ случаѣ является рядомъ и въ близкихъ отношеніяхъ съ Городскимъ Совѣтомъ, мѣстное Попечительство бѣдныхъ (Board of Guardians). Наконецъ вообще, въ сравненіи съ графствомъ, городъ имѣетъ гораздо болѣе обширную долю самоуправленія, имѣющую свое основаніе еще въ старинныхъ льготахъ городскихъ корпорацій **). Вообще же говоря, въ каждомъ обширномъ городѣ имѣется два рода исполнительныхъ учрежденій: городская магистратура (borough magistracy), вѣдающая тѣ судебныя и quasi—судебныя дѣла, какія вѣдаются въ графствѣ его судьями (county magistrates); другое учрежденіе—городской совѣтъ,—облеченный еще болѣе обширною властью, чѣмъ мировой институтъ графства.

Законъ о народномъ здравіи (Public Health Act) 1872 г. различаетъ еще два разряда городскихъ общинъ, которыя имѣютъ то отличіе отъ прочихъ, что стоятъ на болѣе низкой степени корпоративной организаціи. Наиболѣе, такъ сказать, первобытныя изъ нихъ состоятъ подъ дѣйствіемъ т. наз. Коммиссій Улучшенія (Improvement Commissions), учреждаемыхъ спеціальными законами, и стоящихъ здѣсь рядомъ съ Городскими Совѣтами. Города эти не имѣютъ отдѣльнаго суда и полиціи. Но нѣкоторые изъ этихъ городовъ, состоя подъ

*) Boards of Guardians—Kreisarmenräthe, какъ ихъ называетъ Гнейстъ, стр. 707.

**) Городовъ, съ управленіемъ по правиламъ акта 1835 г., имѣется 227. Затѣмъ есть еще два класса городовъ: города, состоящіе подъ вѣдѣніемъ такъ называемыхъ Improvement Commissions и т. п.,—числомъ 88+37 городовъ, тоже пользующихся муниципальными правами. Другой классъ—51 городъ—еще не вполнѣ достигли муниципальныхъ правъ. Въ нихъ коммиссія есть почти единственный видимый знакъ мѣстной власти. Наконецъ Лондонъ имѣетъ свою организацію управленія.

вѣдѣніемъ Improvement Commissioners, создаютъ изъ себя особые округи мѣстные—Local Government Districts и составляютъ важнѣйшій классъ городовъ въ числѣ стоящихъ ниже коренныхъ городовъ—boroughs.

Финансовая организація приходовъ сходна съ организаціей, существующей въ графствѣ. Въ заключеніе можно сказать, что весь строй системъ мѣстнаго управленія Англіи поражаетъ страшнымъ отсутствіемъ единства. Съ другой стороны поражаетъ почти полное отсутствіе самоуправленія въ сельскихъ общинахъ *). Графство—соединеніе многихъ общинъ—не имѣетъ у себя индивидуальнаго или постояннаго представительства власти, ни государственной, ни мѣстной. Прерогативы лорда намѣстника и шерифа все болѣе и болѣе теряютъ свое значеніе; четвертные мировые съѣзды не составляютъ постояннаго учрежденія, собираясь только по временамъ; да и мировые судьи, наконецъ, по теоріи отвѣтственные за порядокъ, не имѣютъ надъ собой никакой непосредственной власти и имъ предоставлено дѣйствовать совершенно по личному своему усмотрѣнію. Словомъ,—фактъ тотъ, что въ Англіи большая часть власти сельской общины, касательно ея управленія, или совсѣмъ исчезла, или перешла въ руки невыборныхъ лицъ—мировыхъ судей.

Надо упомянуть еще о разныхъ *мѣстныхъ коммиссіяхъ* — (local boards). Въ новѣйшее время графство въ Англіи утратило свое прежнее административное и финансовое значеніе. Произошло это такимъ порядкомъ: въ 1835 г. сдѣлана радикальная реформа въ устройствѣ управленія городовъ и мѣстечекъ (boroughs) — учрежденіемъ въ нихъ выборныхъ совѣтовъ. Законъ 1835 г. не отмѣнилъ впрочемъ тѣхъ отдѣльныхъ организацій нѣкоторыхъ отраслей управленія, которыя были созданы въ прежнее время парламентскими актами. Послѣдствія закона 1835 г. оказались хорошими, что и дало мысль сдѣлать эту мѣру примѣнимою и къ другимъ мѣстностямъ. Въ 1847 и 48 гг. созданы различныя мѣстныя коммиссіи для завѣдыванія мѣстнымъ благоустройствомъ (public health, towns improvements и др.), съ тою цѣлію, чтобъ дать больше однообразія организаціи этихъ отраслей, не дѣлая однако обязательнымъ повсемѣстнаго принятія новыхъ законовъ. Можно считать, что настоящій санитарный кодексъ появился только съ изданіемъ закона объ общественномъ здравіи, Public Health Act 1848 г. Законъ этотъ предоставилъ какъ городскимъ, такъ и сельскимъ мѣстностямъ учреждать у себя мѣстныя коммиссіи народнаго здравія, избираемыя по тѣмъ же правиламъ, какъ Poor Law guardians. Въ 1858 г. эти отдѣльные акты были объединены въ одинъ законъ — Local Government Act, дополненный потомъ въ 1861 г. Впрочемъ ни законъ 1848 г., ни дополнительный Local Government Act 1858 г. не были примѣнены въ сколько нибудь обширномъ размѣрѣ къ сельскимъ округамъ.

Въ 1869 г. Local Government Board Act создалъ новое учрежденіе въ государственномъ управленіи — Local Government Board — центральное для

*) *Brodrick*, 65.

всѣхъ дѣлъ, касающихся попеченія о бѣдныхъ, народнаго здравія, городскихъ улучшеній и проч. Наконецъ, въ 1872 и 75 гг. является новый Public Health Act — законъ, между прочимъ, регулирующій не только санитарную часть сельскихъ мѣстностей, но и большую часть ихъ внутренней экономіи. Очень многія мѣстности приняли новый порядокъ. Но засимъ остаются еще нѣкоторыя мѣстности съ прежнимъ устройствомъ администраціи графствъ.

Новый порядокъ состоитъ въ томъ, что устраиваются отдѣльные административные округи, съ группировкой въ вѣдѣніи каждаго по нѣсколько мѣстностей и съ учрежденіемъ въ каждомъ мѣстныхъ коммиссій. Значительныя мѣстности составляютъ округи сами по себѣ.

Въ мѣстечкахъ, принявшихъ законъ 1858 г. и въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ въ силу прежнихъ законовъ существуютъ коммиссіи улучшеній (improvement comissioners), обязанности мѣстныхъ коммиссій возлагаются на эти коммиссіи или на муниципальные совѣты. Въ другихъ же мѣстностяхъ мѣстныя коммиссіи избираются мѣстными собственниками и плательщиками сборовъ.

При этомъ однако слѣдуетъ еще упомянуть о замѣчательной чертѣ современнаго англійскаго мѣстнаго управленія, состоящей въ томъ, что нынѣ государственная исполнительная власть имѣетъ возможность хотя косвеннымъ образомъ контролировать большую часть функцій мѣстнаго управленія. Въ прежнее время единственнымъ средствомъ понужденія мѣстныхъ властей было наложеніе правительствомъ денежныхъ штрафовъ. Но въ настоящее время вліяніе государственной власти не ограничивается однимъ этимъ способомъ косвеннаго давленія. Оно простирается даже и до непосредственнаго вмѣшательства парламента и центральныхъ властей въ нѣкоторыя дѣла, первоначально (previously) предоставленныя мѣстному вѣдѣнію (какъ напр. установленіе числа рабочихъ часовъ и др.). Вообще же нѣкоторыя централизаціонныя стремленія новѣйшаго времени имѣютъ свое оправданіе—частію въ ускореніи хода нѣкоторыхъ дѣлъ, частію въ устраненіи слишкомъ сильнаго вліянія землевладѣльческаго класса и т. д. Ибо—дѣйствительно въ сельскихъ округахъ вся мѣстная власть сосредоточена въ рукахъ большею частію крупныхъ землевладѣльцевъ—мировыхъ судей и отчасти лишь принадлежитъ классу фермеровъ. Но и въ городахъ—положеніе не лучше; ибо здѣсь самоуправленіе сосредоточено въ рукахъ лавочниковъ (Shopkeepers) и др. промышленниковъ, весьма мало имѣющихъ времени для общественныхъ дѣлъ. Нѣкоторые находятъ еще, что дѣянія мѣстнаго самоуправленія мало предаются гласности, и что слѣдовательно легко могутъ вкрадываться въ нихъ немаловажныя злоупотребленія. Поэтому-то болѣе дѣйствительный контроль центральной власти надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ вовсе не представляется излишнимъ.

Обращаясь теперь къ разсмотрѣнію финансоваго хозяйства мѣстныхъ учрежденій Англіи, мы должны сдѣлать то общее замѣчаніе, что уже самый харак-

теръ англійскихъ мѣстныхъ подраздѣленій, не представляющихъ той стройности административныхъ клѣтокъ, какую видимъ въ остальной Европѣ, даетъ чувствовать, что тутъ не можетъ быть мѣста какой либо строго-выдержанной системѣ мѣстныхъ налоговъ, какъ и мѣстнаго финансоваго хозяйства вообще. Мало того, какъ дальше увидимъ, разнообразные мѣстные общественные союзы, изъ которыхъ слагается мѣстное англійское управленіе и хозяйство, не имѣютъ самостоятельнаго права обложенія мѣстными сборами и налогами.—Силою вещей сложилось такъ, что для этого обложенія почти не существуетъ общихъ однообразныхъ руководящихъ началъ; но въ каждомъ союзѣ, для каждой отдѣльной цѣли взимается особый налогъ или сборъ, на основаніи особаго закона для каждаго.

Такое положеніе дѣла и приводитъ тѣхъ, для кого строй англійскаго самоуправленія представляется идеаломъ (какъ напр. Гнейста, Faucher), къ такого рода опредѣленію мѣстныхъ налоговъ, въ отличіе отъ общегосударственныхъ, что это должны быть «налоги, имѣющіе каждый свое спеціальное назначеніе,—никакъ не смѣшиваемые воедино,—для расходованія на каждую цѣль соотвѣтственно надобности, въ размѣрѣ, опредѣленномъ мѣстнымъ, земскимъ бюджетомъ». Словомъ—для каждой потребности свой налогъ, свой бюджетъ, своя отчетность.

Итакъ—въ Англіи не существуетъ общаго земскаго бюджета для всего государства, бюджета, подобнаго прежнимъ нашимъ земскимъ росписямъ стараго порядка. Но нѣтъ тамъ и тѣхъ общихъ земскихъ росписей, какія существуютъ у насъ по положенію о земскихъ учрежденіяхъ. При различіи и отдѣльности округовъ, союзовъ и приходовъ, вѣдающихъ ту или другую часть мѣстнаго хозяйства, тамъ и не можетъ быть общаго земскаго бюджета; онъ распадается на столько отдѣльныхъ бюджетовъ, сколько есть этихъ мѣстныхъ тѣлъ.

Въ отношеніи средствъ, изъ которыхъ составляется англійскій земскій бюджетъ, здѣсь болѣе, чѣмъ гдѣ либо проведено начало—различія источниковъ этого бюджета отъ источниковъ бюджета государственнаго. Здѣсь не только администрація мѣстная совершенно обособлена отъ государственной администраціи; но обособлены и самые источники, служащіе средствомъ для выполненія задачъ мѣстнаго управленія.

Государство въ Англіи построило свой бюджетъ, главнымъ образомъ, на косвенныхъ налогахъ, составляющихъ тамъ около $^3/_4$ всего бюджета доходовъ. Прямые налоги играютъ въ немъ незначительную роль и важнѣйшій изъ нихъ во всякой системѣ налоговъ—поземельный налогъ, какъ извѣстно, подлежитъ даже выкупу по желанію плательщиковъ. Напротивъ того, бюджеты мѣстные основаны на прямыхъ налогахъ—и главнѣйше на налогахъ съ недвижимой собственности. Нельзя конечно сказать, что это начало проведено безусловно: были въ прежнее время (подъ именемъ petty customs и towndues), а отчасти есть и теперь въ мѣстныхъ бюджетахъ и налоги косвенные. Но роль ихъ незначительна и притомъ это сборы исключительно городскіе, частію только въ

нѣкоторыхъ городахъ существующіе *), частію и въ очень многихъ, но въ послѣднемъ случаѣ, имѣющіе болѣе характеръ пошлинъ, какъ платежа за извѣстную услугу. Таковы сборы, получаемые съ общественныхъ купаленъ, боень, рынковъ. Сюда же принадлежатъ различные сборы въ портовыхъ городахъ съ приходящихъ кораблей.

Бюджетъ графства составляется на 3-мѣсячный срокъ, въ четвертномъ съѣздѣ мировыхъ судей. Въ каждомъ такомъ съѣздѣ провѣряются счеты за предшествующіе три мѣсяца и вотируются налоги, потребные для покрытія расходовъ наступающаго трехмѣсячія. Вотированіе производится на основаніи донесенія особой коммиссіи, назначенной мировымъ съѣздомъ изъ среды себя. Коммиссія эта и изготовляетъ роспись предполагаемыхъ расходовъ, при содѣйствіи казначея графства. Никакая высшая власть не вмѣшивается ни въ составленіе, ни въ исполненіе бюджета. Назначенная къ сбору сумма распредѣляется между всѣми приходами въ графствѣ.

Финансовое хозяйство городовъ и мѣстечекъ вѣдается также корпоративно—общиннымъ совѣтомъ (town-council). Меръ есть лишь предсѣдатель этого совѣта и никакой личной власти не имѣетъ. Совѣтъ завѣдываетъ всѣмъ имуществомъ общины и только въ важнѣйшихъ случаяхъ, точно опредѣленныхъ (какъ отчужденіе или залогъ общественной собственности), требуется разрѣшеніе центральной власти. Бюджетъ здѣсь изготовляется и вотируется порядкомъ, сходнымъ съ существующимъ для графства. Но въ бюджетѣ этомъ весьма важную роль играетъ доходъ отъ общинной собственности, тогда какъ въ бюджетѣ графства подобные доходы ничтожны, ибо имущество его состоитъ почти исключительно изъ зданій, служащихъ для общественнаго назначенія. Прочіе источники бюджета городовъ и мѣстечекъ состоятъ изъ нѣкоторыхъ спеціальныхъ налоговъ и нѣкоторыхъ косвенныхъ и пошлинныхъ сборовъ. Суммы, получаемыя отъ всѣхъ этихъ источниковъ, поступаютъ къ городскому казначею и составляютъ городской фондъ (borough fund), изъ котораго и производятся мѣстные расходы. Излишки доходовъ могутъ быть употребляемы на общеполезныя постройки и т. п.

Финансовая организація прихода представляетъ двѣ стороны: какъ высшая власть въ кругѣ своего вѣдѣнія приходъ имѣетъ свое управленіе и свои финансы; а какъ часть графства онъ обязанъ участвовать въ общихъ его расходахъ. Здѣсь приходъ является податнымъ субъектомъ для общаго налога графствъ (general county rate). Приходъ не имѣетъ такого общаго фонда, какой имѣетъ графство и городъ (borough) въ своихъ общихъ сборахъ (general rates). Впрочемъ, движеніе къ объединенію разновидныхъ приходскихъ сборовъ въ новѣйшее время выразилось уже довольно ясно въ принятіи для нихъ общею нормой налога для бѣдныхъ.

---

*) Такъ въ Лондонѣ есть сборы съ вина, плодовъ, зерноваго хлѣба, съ каменнаго угля; въ Манчестерѣ, Дуврѣ, Эдинбургѣ—сборы съ извести, хмѣля и др

Приходъ, собственно говоря, не имѣетъ бюджета; здѣсь есть только рядъ отдѣльныхъ счетовъ, относящихся каждый къ своему спеціальному предмету. Или, можно сказать, бюджетъ прихода состоитъ изъ множества спеціальныхъ сборовъ. Обязанности же, лежащія на приходской власти, не сосредоточены въ рукахъ одного какого нибудь лица; напротивъ того, всѣ плательщики налоговъ приходскихъ прямо принимаютъ участіе въ завѣдываніи и контролѣ приходскихъ суммъ. Приходское собраніе (vestry) и есть высшая финансовая власть въ приходѣ. Оно назначаетъ сборъ налоговъ и наблюдаетъ за ихъ употребленіемъ. Выполненіе же отдѣльныхъ отраслей мѣстнаго управленія оно поручаетъ выборнымъ дѣятелямъ, какъ бы своимъ приказчикамъ. Такъ, оно назначаетъ особый burial board, которому поручается и сборъ средствъ, нужныхъ для выполненія его обязанностей. Vestry же назначаетъ дорожныхъ надзирателей (surveyors of the highways), которымъ тоже предоставлено и собираніе дорожнаго сбора Далѣе vestry можетъ назначать особыхъ надзирателей за освѣщеніемъ (lighting surveyors) и опять съ правомъ взиманія особаго сбора, и такъ далѣе, ибо число этихъ различныхъ, такъ сказать, приказчиковъ прихода можетъ быть также велико, какъ разнообразны мѣстныя потребности и соотвѣтствующіе имъ сборы. Всѣ эти спеціальные мѣстные служители избираются ежегодно и служатъ нѣкоторые безвозмездно, другіе за жалованье или вознагражденіе. Избираемая приходскимъ собраніемъ на 5-лѣтній срокъ коллегія попечителей о бѣдныхъ въ приходахъ или союзахъ опредѣляетъ, въ какомъ количествѣ слѣдуетъ собрать налогъ для бѣдныхъ въ ея округѣ, въ 3-мѣсячный, 6-мѣсячный или годовой срокъ. Она же и расходуетъ собранныя деньги. Такимъ образомъ тутъ финансовая организація такова, что издержки и сборы установляются и опредѣляются собраніемъ спеціальныхъ делегатовъ отъ податныхъ лицъ.

Наконецъ мѣстныя коммиссіи, возникшія въ силу Public Health Act'а, завѣдуя всей мѣстной администраціей по части общественнаго благоустройства, имѣютъ и свой бюджетъ. Онъ составляется такимъ же порядкомъ, какъ бюджетъ графства. Средства этого бюджета состоятъ тоже изъ общаго сбора — general district rate — для покрытія разныхъ общихъ расходовъ и изъ сборовъ спеціальныхъ, расходуемыхъ исключительно на предметы своего назначенія. Существованіе здѣсь отдѣльнаго бюджета связано съ существованіемъ и полной финансовой организаціи, съ своимъ казначеемъ, секретаремъ, сборщиками и пр.

Англійская система мѣстныхъ налоговъ наростала естественнымъ путемъ, вслѣдствіе развитія самоуправленія и его потребностей. Англійское законодательство, говоритъ Гнейстъ, создавая свой общинный укладъ, всегда тутъ же обращало вниманіе и на размѣры мѣстныхъ издержекъ. Начинали всегда прямо съ опредѣленія общинныхъ потребностей, а потомъ соображали и средства для ихъ покрытія. Изъ способа собиранія средствъ и изъ организаціи должностей для этой цѣли выработался уже общій строй общинной жизни. При этомъ общинные союзы не имѣютъ права ни опредѣлять цѣли, ни установлять способы собиранія средствъ—собственною властію. Это узаконено изъ опасенія,

чтобъ путемъ какого нибудь временнаго, случайнаго настроенія или преобладанія не было бы сдѣлано неудобныхъ постановленій и налоги не были бы сложены сильнѣйшими классами на слабѣйшіе.

Законы для мѣстнаго обложенія—отчасти чисто мѣстные, для отдѣльныхъ мѣстностей и налоговъ, отчасти общіе, содержащіе въ себѣ разныя распорядительныя предписанія; но эти общіе законы обязательны только въ томъ случаѣ, когда тотъ или другой мѣстный союзъ рѣшитъ принять ихъ (adopt the act).

Наконецъ, такъ какъ въ развитіи англійскаго законодательства не было ничего систематическаго, то и случилось, что для однѣхъ и тѣхъ же цѣлей издавались различные законы, поручавшіе эти цѣли различнымъ мѣстнымъ учрежденіямъ, при различныхъ податныхъ союзахъ и различныхъ податяхъ. Парламентское донесеніе 1843 г. о мѣстныхъ налогахъ насчитываетъ, начиная съ Эдуарда I (1272—1307) 173 закона (наибольшее число коихъ принадлежитъ царствованію Генриха VIII, 1509—1547 г.) объ общинныхъ податяхъ,— 24 отдѣльные вида мѣстныхъ налоговъ и до 200 цѣлей, для коихъ они собираются, причемъ нѣкоторыя изъ этихъ цѣлей спеціализованы до невѣроятности.

Крайняя запутанность, какъ слѣдствіе такой плодовитости законодательства, заставила наконецъ объединять нѣкоторые сборы, группируя ихъ около одного главнаго налога, относительно котораго они являются такимъ образомъ какъ бы накладными, дополнительными. Въ 40-хъ годахъ изъ 24 видовъ мѣстныхъ налоговъ 10 видовъ раскладывались и взимались по правиламъ налога для бѣдныхъ, какъ основнаго уже по закону, а прочіе болѣе крупные сборы—de facto, хотя относительно ихъ этого и не было предписано закономъ. Это приведеніе разнообразныхъ налоговъ къ системѣ подати для бѣдныхъ составляетъ дѣйствительное упрощеніе оныхъ. Самая же система этихъ налоговъ такъ сложна и обставлена такимъ множествомъ законовъ общихъ и мѣстныхъ, переплетающихся между собой, что даже великій знатокъ англійскаго самоуправленія Гнейстъ сознаетъ трудность ихъ обзора *).

Главная трудность, представляющаяся при изслѣдованіи англійскихъ мѣстныхъ налоговъ, по заявленію Гёшена, заключается въ ихъ запутанности: множество разнородныхъ мѣстныхъ властей, множество видовъ сборовъ (rates, taxes, dues), множество разныхъ законовъ, по которымъ составляются счеты. Въ результатѣ—невозможность видѣть дѣйствительные размѣры бремени.

Другую трудность для обозрѣнія мѣстныхъ налоговъ составляетъ во 1-хъ отсутствіе, какъ говоритъ Гёшенъ, какой бы то ни было опредѣленной площади (area) дѣйствія мѣстныхъ налоговъ, которую можно было бы принять за общую единицу;—во 2-хъ существованіе множества такихъ площадей, каждая для отдѣльной цѣли, причемъ графства и мѣстечки (boroughs) захватываютъ границы другъ друга и между цѣлями ихъ не проведено яснаго разграниченія; далѣе—въ 3-хъ, несимметричность подраздѣленій на союзы (unions)

*) Selfgovernment, 142.

и приходы (parishes). Какую неопредѣленную территоріальную единицу пре́дставляютъ эти союзы видно изъ того, что число ихъ во многихъ графствахъ составляетъ отъ 200 до 650. Приходы очень рѣдко выходятъ изъ предѣловъ даннаго графства, или захватываютъ границы сосѣднихъ графствъ; но союзы, не держась никакихъ опредѣлительно-установленныхъ границъ, дѣлаютъ то, что и приходы попадаютъ иногда подъ среднюю власть, подчиняясь двумъ начальствамъ вмѣсто одного.

Эти неблагопріятныя заявленія относятся впрочемъ собственно до Англіи и Уэльса. Шотландская и Ирландская системы мѣстнаго управленія (по отзыву Palgrave'a) болѣе удобны и болѣе экономичны для плательщиковъ налоговъ.

Сказанное выше не служитъ однако отрицаніемъ всякой возможности привести англійскіе мѣстные налоги въ какую либо систему. Въ основаніе этой системы можно положить, или: 1) *пространство дѣйствія каждаго налога, его территорію*, или 2) *цѣли взиманія*, т. е. *назначеніе каждаго изъ этихъ налоговъ*, или 3) *основанія, принятыя для ихъ раскладки*. Въ первомъ случаѣ получается: a) извѣстный рядъ налоговъ, взимаемыхъ по первоначальнымъ мѣстнымъ территоріальнымъ подраздѣленіямъ,—приходамъ и b) налоги, взимаемые съ сложной территоріальной единицы, каковы графство и городъ. Во второмъ случаѣ получается дѣленіе: a) на налоги, взимаемые для пособія бѣднымъ и b) налоги, взимаемые для доставленія безопасности и разныхъ удобствъ самимъ плательщикамъ. Въ третьемъ случаѣ всѣ мѣстные налоги можно раздѣлить на: a) раскладываемые по основаніямъ подати для бѣдныхъ и b) раскладываемые по другимъ даннымъ. Въ первомъ дѣленіи налоги, дѣйствуя въ предѣлахъ назначенной имъ мѣстности, получаютъ свои названія большею частію отъ предметовъ, на которые они употребляются. Во второмъ же случаѣ самыя названія налоговъ и даютъ возможность расположить ихъ по названнымъ нами двумъ категоріямъ, изъ которыхъ первая — пособіе бѣднымъ — имѣетъ общее государственное значеніе, а вторая — мѣстное. Третья система отправляется изъ того положенія, что налогъ для бѣдныхъ есть главный налогъ между англійскими мѣстными сборами и давно уже для большинства ихъ сдѣлался основою раскладки.

Обращаясь къ первому, нами указанному, болѣе формальному дѣленію мѣстныхъ налоговъ по мѣсту ихъ раскладки и взиманія—можно назвать слѣдующіе главные виды ихъ:

I. Сборы имѣющіе податнымъ субъектомъ приходъ.

1) Сборъ для пособія бѣднымъ—*The Poor Rate.*
2) » дорожный—*The Highway Rate.*
3) » для содержанія погребальныхъ учрежденій—*The Burial Board Rate.*

4) Сборъ для содержанія стражи и освѣщенія—*The Lighting and Watching Rate.*
5) » для общихъ надобностей округа по предмету народнаго здравія: *The General District R.*
6) » для городскихъ улучшеній—*The Towns Improvement R.*
7) » для мѣръ противъ заразительныхъ скотскихъ болѣзней—*The Animals Contagious Diseases R.*
8) » для содержанія и устройства стоковъ—*The Sewerage R.*
9) » для устройства плотинъ и очистки рѣкъ и канавъ—*The Sewers R.*
10) Общій сборъ для того же—*The General Sewers R.*
11) Сборъ для устройства дренажа, плотинъ и оградъ—*The Drainage, Embankment and Enclosure R.*
12) « для содержанія церквей—*The Church R.*

II. Сборы, имѣющіе податнымъ субъектомъ графство и городъ.

1) Сборы для нѣкоторыхъ потребностей графства—*The County Rates.*
2) Сборъ для потребностей волости—*The Hundred Rate.*
3) Сборы городовъ-мѣстечекъ—*The Borough Rates.*

Сборы эти, въ свою очередь, дробятся на множество мелкихъ видовъ. Число ихъ весьма велико; но съ теченіемъ времени многіе изъ нихъ утратили свое значеніе или поглощены которымъ нибудь изъ общихъ сборовъ, каковы Poor-Rate и др. *).

Вторая система классификаціи—по цѣлямъ назначенія сборовъ, принимаетъ, какъ мы сказали, за основный признакъ различія мѣстныхъ сборовъ—цѣли: пособія бѣднымъ—и затѣмъ—другія цѣли мѣстнаго хозяйства и управленія, цѣли, весьма многоразличныя и сложныя. Такъ что если въ первый отдѣлъ мы помѣстимъ подать для бѣдныхъ—poor rate,—во второмъ отдѣлѣ будутъ всѣ прочіе мѣстные налоги.

Третья изъ названныхъ нами системъ имѣетъ своимъ основаніемъ способы раскладки сборовъ. Это собственно, такъ сказать, оффиціальная классификація мѣстныхъ налоговъ, принятая въ Англіи Попечительствомъ о бѣдныхъ (*Poor Law Board*). Тутъ приняты въ соображеніе не только то обстоятельство, раскладывается ли извѣстный сборъ по основаніямъ, принятымъ для подати въ пособіе бѣднымъ (poor rate), или нѣтъ, но также и самостоятельность податныхъ округовъ. При этой классификаціи приходится перечислять и многіе

*) Законодательство сводитъ всѣ эти разнообразные сборы подъ одно названіе—*Local Taxation* и всѣ они, по способу собиранія, дѣйствительно мѣстные; но при этомъ замѣчательно, что главнѣйшій изъ нихъ,—poor rate, по смыслу своему, не есть налогъ мѣстный. См. ниже. Третій сложный субъектъ—*Союзъ*, *Union*—не есть собственно податной субъектъ, а общество для выполненія той или другой спеціальной цѣли.

изъ маловажныхъ сборовъ, чтобы указать, къ какой группѣ, по сейчасъ указаннымъ признакамъ, слѣдуетъ ихъ отнести. Здѣсь оказываются:

I. Сборы самостоятельныхъ округовъ (приходовъ?), раскладываемые по основаніямъ подати для бѣдныхъ.

1) Подать для бѣдныхъ (*Poor Rate*).
2) Сборъ для постройки рабочихъ домовъ (*the Workhousebuilding R.*).
3) » для производства землеизмѣренія и оцѣнокъ (*the Survey and Valuations R.*).
4) » на содержаніе тюремъ (*the Jail Fee's R.*).
5) » на содержаніе констеблей (*the Constables R.*).
6) » на содержаніе дорогъ (*the Highway R.*).
7) » на освѣщеніе улицъ и содержаніе стражи (*the Ligthing and Watching R.*) *).

II. Сборы самостоятельныхъ же округовъ, распредѣляемые не на основаніи подати для бѣдныхъ

1) Сборъ на содержаніе церквей (*the Church-Rates*).
2) » на устройство и содержаніе плотинъ и пр. (*the Sewers R.*).
3) Общій сборъ для той же цѣли (*the General Sewers Tax*).
4) Сборъ на устройство дренажа и оградъ (*the Drainage and Inclosure Rates*).
5) » на устройство и содержаніе оградъ (*the Inclosure R.*).
6) » на устройство пастбищъ (*the Regulated Pasture R.*).

III. Сборы сложныхъ округовъ, раскладываемые на основаніи подати для бѣдныхъ.

а) Сборы графствъ—County Rates:

1) Сборъ на надобности графства (*the County Rate*).
2) » на содержаніе полиціи (*the Police R.*).
3) » на ремонтъ зданій для присутственныхъ мѣстъ въ графствѣ (*the Shire Hall R.*).
4) » на содержаніе домовъ умалишенныхъ (*the Lunatic Asylum R.*).
5) » на погребеніе мертвыхъ тѣлъ (*the Burial R.*).

---

*) Сверхъ того значится еще сборъ на пособія милиціи (the militia R.) не взимаемый нынѣ, такъ какъ принудительные наборы въ милицію отмѣнены.

6) b) Сборъ волостной—The Hundred Rate.

c) Городскіе сборы:

7) Сборъ на городскія надобности (*the Borough-Rate*).
8) » на содержаніе общественныхъ часовъ (*the Watch R.*).
9) » на содержаніе тюремъ (*the Jail R.*).
10) » на содержаніе арестантовъ (*the Prisoners R.*).
11) » на содержаніе домовъ умалишенныхъ (*the Lunatic Asylum R.*).
12) » на содержаніе музеевъ (*the Museum R.*).

d) Сборъ, иносмый графствами и городами вмѣстѣ:

13) Сборъ на содержаніе окружныхъ тюремъ (*the District Prison Rates*).

Замѣтимъ наконецъ, что помимо указанныхъ нами признаковъ для построенія системы англійскихъ мѣстныхъ налоговъ, есть и другіе. Такъ Гнейстъ, принимаетъ для своей системы основаніемъ историческую послѣдовательность англійскихъ мѣстныхъ налоговъ, назначеніе и объемъ дѣйствія ихъ. У него получаются такимъ образомъ слѣдующіе 5 основныхъ налоговъ:

1) *County Rate*—налогъ для содержанія суда и полиціи въ графствѣ.

2) *Borough Rate*—городской налогъ для той же цѣли—въ городѣ—т. е. для содержанія городскихъ судебныхъ учрежденій и полиціи;

3) *Church-Rate*—дополнительный налогъ для содержанія церквей;

4) *Poor Rate*—главная мѣстно-общинная подать;

5) *Highway Rate*—налогъ для содержанія городскихъ и сельскихъ дорогъ.

Затѣмъ, къ этимъ основнымъ налогамъ присоединяются нѣкоторые дополнительные, явившіеся въ позднѣйшее время, какъ General District Rate и др. Сборы эти образовались, по объясненію Гнейста, вслѣдствіе того, что пяти давно образовавшихся нормальныхъ податей было недостаточно для удовлетворенія потребности новаго общества. Потому и появились особые мѣстные исключительные законы—Local Acts *).

*) Таковы были для Лондона — разные *Sewers Acts* и *Sewers Rate*, явившіеся вскорѣ послѣ революціи; въ провинціальныхъ городахъ явились подобные же мѣстные законы объ очищеніи улицъ, освѣщеніи, о строительной полиціи, о пожарной части. Расходы на эти предметы должны были удовлетворяться,—или изъ poor rate или изъ borough-rate, или изъ спеціально учреждаемыхъ для того сборовъ. Такихъ мѣстныхъ законовъ уже въ XVIII ст. было нѣсколько сотъ, а въ текущемъ столѣтіи число ихъ и еще возросло. Упрощеніе началось съ 1847 г изданіемъ *Clauses Acts*. Это — общіе законы, которыми формулированы въ одно всѣ мѣстныя изъятія для того, чтобы не повторять ихъ въ позднѣйшихъ актахъ. Такимъ образомъ Gas-works, Water-works, Cemeteries clauses Acts являются сводомъ нормальныхъ правилъ относительно своихъ предметовъ и собиранія water rates, burial rates, improvement rates и др.

Пэльгревъ, принимая въ соображеніе, что власти, которыми мѣстные налоги собираются и расходуются, столь же различны, какъ и цѣли, для которыхъ они взимаются, находитъ логическимъ раздѣлить всѣ эти сборы на: 1) *взимаемые одной властью и расходуемые другою* и 2) *взимаемые и расходуемые одною и тою же властью.*

При этомъ главная часть мѣстнаго обложенія принадлежитъ къ первой категоріи. Такъ что завѣдываніе и управленіе собираемыми деньгами по большей части изъято изъ вѣдѣнія плательщиковъ.

Затѣмъ, по цѣлямъ, для которыхъ мѣстные налоги взимаются, Пэльгревъ, дѣлитъ ихъ на: 1) *Сборы, взимаемые для цѣлей государственнаго и общественнаго управленія* (Government and Social administration); и 2) *Сборы для разныхъ улучшеній и санитарныхъ цѣлей* (Improvement and sanitary purposes).

Здѣсь къ первому отдѣлу относятся расходы, производимые въ кругѣ дѣйствія закона о призрѣніи бѣдныхъ, составляющіе самую обширную отрасль мѣстныхъ расходовъ. Ко второму отдѣлу принадлежатъ всѣ прочіе сборы. Это дѣленіе довольно близко къ указанной нами второй системѣ классификаціи.

Гёшенъ въ своемъ парламентскомъ докладѣ 1870 г. принимаетъ такую систему мѣстныхъ налоговъ: 1) *сборы съ характеромъ и назначеніемъ сборовъ государственныхъ: налогъ для бѣдныхъ*, налогъ чисто государственный; 2) *сборы смѣшаннаго характера — mixed rates*, имѣющіе средній характеръ, т. е. употребленіемъ которыхъ выполняются цѣли мѣстныя и государственныя въ тоже время; таковы: *Police Rate*, сборы въ силу Vaccination Act'a (закона объ оспопрививаніи) и нѣкоторыхъ другихъ законовъ (Assessment Acts) взимаемые; 3) *сборы мѣстнаго назначенія*—какъ *Drainage rates* и *Improvement rates*, въ большихъ городахъ взимаемые. Получается система:

I. Чисто государственный мѣстный сборъ (*Purely National Rate*):
налогъ для бѣдныхъ, Poor-Rate.

II. Смѣшанные сборы—(*mixed Rates*):

a) По закону объ оспопрививаніи,
b) » о регистраціи населенія.
c) По разнымъ Assessment Act'тамъ
d) County*), Hundred, Borough и Police Rates.

III. Собственно мѣстные сборы (*Local Rates*):

a) Highway Rate,
b) Lighting and Watching R.
c) Improvement Commissioners.

---

*) County Rates—суть большею частію сборы мѣстнаго назначенія, но Г. помѣщаетъ ихъ въ mixed rates для упрощенія обзора.

d) General District Rates,

e) General and lighting Rate въ Лондонѣ,

f) Sewers and Embankment Rates.

g) Прочіе сборы, какъ то: Burial Boards and fire brigades (пожарные) Rates.

Это разнообразіе системъ англійскихъ мѣстныхъ налоговъ, доходящее до того, что почти каждый писатель объ этомъ предметѣ придумываетъ свою систему, является естественнымъ послѣдствіемъ отсутствія одного общаго основнаго плана въ этихъ налогахъ. Этихъ основныхъ началъ здѣсь нѣсколько, что и даетъ поводъ, выдвигая на первый планъ то или другое изъ нихъ, класть его въ основу цѣлой системы.

Впрочемъ, какую систему ни взять, ни одна не можетъ назваться вполнѣ удовлетворительною; ибо нѣтъ возможности провести тутъ какое либо строго-логическое дѣленіе. Наконецъ, по отзыву англійскихъ же отчетовъ объ этихъ налогахъ, есть между ними и такіе (напримѣръ — Workhouse Building Rate и Survey and valuation Rate), относительно которыхъ законы на столько темны, что въ дѣйствительности налоги эти вовсе и не взимаются, а лежащія на нихъ издержки удовлетворяются просто изъ налога для бѣдныхъ.

Далѣе—есть и такіе налоги, которые уже вышли изъ употребленія (какъ — Jail Fees Rate) или оказались непрактичными (какъ Constables Rate), или въ которыхъ не чувствуется уже надобности (какъ Militia Rate, Public Library and Museum Rate, Parish improvement Rate, Special Rate under the Land Drainage Act и наконецъ—спеціальные сборы на производство общинныхъ раздѣловъ и регулированія пастбищъ).

Наконецъ надо еще замѣтить, что и Poor Rate вовсе не есть налогъ, идущій исключительно на пособія бѣднымъ, а напротивъ, подъ этимъ названіемъ соединено до двадцати особыхъ сборовъ, идущихъ на цѣли, иногда вовсе несостоящія въ связи въ попеченіемъ о бѣдныхъ (каково наприм. вознагражденіе лицъ, наблюдающихъ за исправностью мѣръ и вѣсовъ). Точно также и County Rate тоже не единичный налогъ, а служитъ для удовлетворенія болѣе чѣмъ тридцати цѣлей.

Виды и назначеніе мѣстныхъ сборовъ въ отдѣльности.

I. Сборы, имѣющіе своимъ податнымъ субъектомъ приходъ.

1. Здѣсь, по значенію, первое мѣсто занимаетъ *сборъ для пособія бѣднымъ—Poor-Rate.* Почти три четверти прямыхъ общинныхъ налоговъ въ Англіи взимаются подъ этимъ именемъ и почти половина всѣхъ этихъ сборовъ идетъ на пособіе бѣднымъ.

Появленіе этого налога восходитъ ко временамъ Тюдоровъ, когда государство взяло на себя многіе изъ предметовъ человѣколюбиваго попеченія средневѣковой церкви. Необходимость же попеченія о бѣдныхъ стала особенно ощутительна съ появленіемъ цѣлыхъ массъ разнаго бездомнаго народа вслѣдствіе продолжительной междуусобной войны между Ланкастерскимъ и Іоркскимъ до-

мами. Люди эти находили убѣжище въ дворянскихъ имѣніяхъ, но лишились его вслѣдствіе строгихъ мѣръ, принятыхъ Генрихомъ VII противъ дворянства. Главнѣйшимъ же образомъ бѣдные получали пособіе отъ церкви; но и этотъ источникъ былъ почти уничтоженъ при Генрихѣ VIII, секуляризаціей около 500 монастырей. Страна наполнилась массами воровъ, бродягъ и бѣдныхъ и самыя строгія мѣры—клейменіе, вѣшаніе—предпринятыя противъ нихъ ни къ чему не привели. Говорятъ что Генрихъ VIII въ свое царствованіе (1509—1547) повѣсилъ до 72,000 душъ этого народа (Great Thieves, Petty Thieves and Rogues), но и эта радикальная мѣра оказалась недостаточною *). Англія вынуждена была наконецъ взять на себя содержаніе тѣхъ, кого не могла истребить. Уже при Генрихѣ же VIII разрѣшено было мировымъ судьямъ выдавать по округамъ дозволеніе на прошеніе милостыни, что было впрочемъ лишь возобновленіемъ закона еще временъ Ричарда II. Другимъ закономъ Генрихъ VIII вмѣнилъ въ обязанность волостямъ, инкорпорированнымъ городамъ, приходамъ и мызамъ содержать своихъ бѣдныхъ добровольною милостыней посредствомъ сбора въ церквахъ старостами и пр., съ запрещеніемъ публичнаго нищенства и съ штрафомъ за отказъ въ пожертвованіи. Духовенству было вмѣнено въ обязанность побуждать народъ проповѣдями и увѣщаніями — къ благотворительности. По закону Эдуарда VI (1547 — 1553) велѣно назначать въ каждомъ приходѣ одинъ воскресный день, въ который послѣ службы прихожане должны были давать подписку, кто сколько желаетъ жертвовать еженедѣльно на бѣдныхъ въ будущемъ году. Отказывающихся же велѣно увѣщевать разными кроткими мѣрами. При Елизаветѣ эти мѣры дѣлаются уже принудительными: въ случаѣ неуспѣшности епископскихъ увѣщаній, упорствующій подвергается новому увѣщанію въ съѣздѣ мировыхъ судей и если остается при своемъ, то они *принуждаютъ* его къ платежу извѣстнаго взноса на бѣдныхъ—а въ случаѣ отказа присуждаютъ къ тюремному заключенію впредь до уплаты. Взносъ на бѣдныхъ получалъ такимъ образомъ, все болѣе и болѣе обязательный характеръ. Уже законъ одного изъ начальныхъ годовъ (14-го года) царствованія Елизаветы уполномочилъ мировыхъ судей производить общія оцѣнки для опредѣленія взносовъ на содержаніе бѣдныхъ. Распоряженіе это было потомъ повторено въ основномъ законѣ о призрѣніи бѣдныхъ, изданномъ въ 43 году правленія Елизаветы (1601 г.) и установившемъ принципъ обязательнаго пособія бѣднымъ, какъ неспособнымъ къ работѣ, такъ и способнымъ, но временно остающимся безъ заработковъ **).

---

*) Правительство впрочемъ заботилось о бѣдныхъ и раньше: есть статуты, восходящіе къ эпохѣ раньше Ричарда II,—но они заключали въ себѣ лишь разныя мѣры строгости противъ бѣдныхъ: кнутъ, рѣзаніе ушей, рукъ, клейменіе каленымъ желѣзомъ. Законодатели тѣхъ временъ любили рѣшительныя средства: вѣшаніе, колесованіе и т. п. считались весьма подходящими лекарствами противъ нищенства и бродяжничества.

**) Впрочемъ законъ же XIV года ц. Елизаветы предписываетъ и разныя строгія мѣры: бичеваніе, клейменіе праваго уха каленымъ желѣзомъ, а при вторичномъ изобличеніи въ бродяжничествѣ и нищенствѣ—повѣшеніе. Вообще въ первые годы правленія Елизаветы ежегодно отправляли на висѣлицу до 400 нищихъ и бродягъ.

По этому закону два или болѣе мировые судьи соотвѣтственнаго графства, живущіе въ соотвѣтственномъ приходѣ или вблизи его, — назначаютъ ежегодно въ званіе попечителей приходскихъ бѣдныхъ (owerseers of the poor) приходскаго церковнаго старосту и 4, 3 или 2 изъ значительнѣйшихъ прихожанъ *).

Эти попечители или большая часть ихъ обязаны, время отъ времени, принимать мѣры для занятія дѣтей такихъ родителей, которые не въ состояніи ихъ прокармливать; а также принимать мѣры къ доставленію занятій всѣмъ, въ бракѣ состоящимъ и безбрачнымъ лицамъ, которыя, не имѣя состоянія, не имѣютъ и постояннаго промысла для своего содержанія. Такимъ образомъ основною идеей закона было привлеченіе бѣднаго и бродячаго люда къ труду; но впослѣдствіи уже—въ силу этого закона «выработался механизмъ для прокормленія этого люда на счетъ люда трудящагося» **). Попечители облеченные правомъ собирать еженедѣльно или въ другіе сроки достаточную сумму денегъ—посредствомъ оцѣнки средствъ каждаго жителя, проповѣдника, священника и т. д. и вообще каждаго владѣльца (occupier) находящихся въ приходѣ земель, домовъ, десятинныхъ сборовъ, каменноугольныхъ копей и продажныхъ низкоствольныхъ лѣсовъ,—пользующагося доходами отъ этихъ предметовъ. Сборы эти предназначались на пріобрѣтеніе льна, пеньки, шерсти, желѣза и другихъ матеріаловъ, нужныхъ для доставленія бѣднымъ работы. Далѣе попечителямъ представлено также собирать потребныя суммы денегъ соразмѣрно силамъ прихода, для доставленія пособій хромымъ, слабымъ, старымъ, слѣпымъ и другимъ, неспособнымъ къ работѣ бѣднымъ и для помѣщенія бѣдныхъ дѣтей въ ученье. Это и было начало подати для бѣдныхъ, столь важной въ настоящее время.

Коренное назначеніе подати для бѣдныхъ, какъ явствуетъ изъ самаго названія ея, составляютъ пособія бѣднымъ,—обязанность, закономъ возложенная на общины, т. е. доставленіе бѣднымъ пропитанія, одежды и жилища; устройство особыхъ домовъ для бѣдныхъ (для чего дозволяется дѣлать и займы подъ обезпеченіе податью для бѣдныхъ); содержаніе лицамъ, служащимъ по вѣдомству попеченія о бѣдныхъ; расходы по помѣщенію бѣдныхъ дѣтей въ ученье; расходы по возвращенію бѣдныхъ въ мѣста ихъ осѣдлости; погребеніе бѣдныхъ; далѣе изъ этого же источника покрываются расходы по производству оцѣнки собственности, подлежащей платежу этой подати и процессуальныя издержки по спорамъ, возникающимъ изъ примѣненія законовъ о бѣдныхъ.

---

*) Впослѣдствіи (зак. 13 и 14 г. Карла II) предоставлено въ большихъ приходахъ учреждать особыхъ попечителей въ каждомъ изъ приходскихъ мѣстечекъ и селеній. Правомъ этимъ до отмѣны его (зак. 7 и 8 г. Викторіи) особенно пользовались сѣверныя графства. Дозволеніе это было одною изъ причинъ того явленія, что число попечительствъ о бѣдныхъ оказывается нѣсколькими тысячами больше числа церковныхъ приходовъ. Гнейстъ, 689.

**) Greg, Mistaken aims and attainable Jdeals of the Artizan class. 1876.

Дальнѣйшее назначеніе подати для бѣдныхъ—это: на разныя общинныя потребности, для которыхъ не найдено было удобнымъ учреждать особые сборы. Такихъ предметовъ имѣется болѣе двадцати. Таковы:

1) Расходы на уголовное преслѣдованіе проступковъ и преступленій въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ не существуетъ подати графствъ (County rate);

2) Расходы по судебному преслѣдованію лицъ, содержащихъ дома терпимости (disorderly houses);

3) Тоже относительно содержателей ссудныхъ кассъ,—въ нѣк. случаяхъ.

4) Содержаніе приходскихъ и городскихъ (township) констеблей;

5) Половина расходовъ попечителей о бѣдныхъ на судебное преслѣдованіе тѣхъ приходскихъ учителей, которые дурно обращаются съ своими учениками; (другая половина этихъ издержекъ покрывается изъ County rate).

6) Вознагражденіе лицамъ, завѣдующимъ повѣркой мѣръ и вѣсовъ, и издержки на пріобрѣтеніе нормальныхъ мѣръ.

7) Издержки по составленію и печатанію списковъ присяжныхъ засѣдателей.

8) Суммы на возмездіе поврежденій и пр., произведенныхъ возстаніями, слѣдующія съ тѣхъ волостей, которыя не платятъ подати графствъ (см. ниже: Hundred rate).

9) Расходы на пособіе выселенцамъ,—въ нѣкоторыхъ случаяхъ.

10) Расходы на содержаніе помѣщеній, книгъ и формуляровъ вѣдомства актовъ гражданскаго состоянія и жалованье служащимъ по этому вѣдомству.

11) Содержаніе опасныхъ умалишенныхъ, и сумасшедшихъ, совершившихъ преступленія.

12) Общественное оспопрививаніе.

13) Плата городскимъ чиновникамъ, лицамъ, руководящимъ выборами въ городахъ и надзирателямъ бѣдныхъ—за составленіе парламентскихъ избирательныхъ списковъ и за труды при производствѣ выборовъ въ члены Парламента.

14) Расходы по (производимому черезъ каждые 3 года) осмотру приходскихъ границъ, по устройству и поддержкѣ граничныхъ камней.

15) Устройство оградъ и орошенія и нивеллировка мѣстъ, отведенныхъ при производствѣ общиннаго размежеванія, для увеселеній и упражненій.

Все это расходы, производимые непосредственно изъ суммъ подати для бѣдныхъ. Но кромѣ того взимаются особо, въ видѣ накладнаго къ ней сбора, если не существуютъ въ видѣ самостоятельныхъ налоговъ, слѣдующіе сборы:

16) Консолидированный и прочіе сборы графствъ.

17) Сборъ волостной или окружной (Hundred Rate).

18) Разные городскіе сборы судебнаго и полицейскаго назначенія.

19) Сборъ на содержаніе дорогъ (Highway Rate).

20) Сборъ на содержаніе погребательныхъ учрежденій (burial boards).

21) Сборъ на содержаніе публичныхъ библіотекъ и музеевъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ.

22) Сборъ на содержаніе общественныхъ купалень и прачешныхъ.

23) Сборъ на разныя улучшенія, дѣлаемыя въ предѣлахъ прихода,—какъ устройство мѣстъ для прогулокъ, игръ и пр. и пр.

Собираніе средствъ, нужныхъ для всѣхъ этихъ цѣлей,—не въ видѣ самостоятельныхъ сборовъ, а въ связи съ налогомъ для бѣдныхъ, давно уже сдѣлалось общимъ правиломъ. Такимъ образомъ этотъ общинный налогъ пріобрѣтаетъ все большее и преобладающее значеніе не только по значительности своей суммы, но и потому, что имъ поглощены уже или близки къ поглощенію многіе другіе, прежде самостоятельные сборы. Поглощеніе это, надо надѣяться, при современномъ стремленіи англійскаго общества къ нѣкоторой централизаціи и упрощенію налоговъ, будетъ и впредь продолжаться *).

Впрочемъ это соединеніе нѣсколькихъ сборовъ въ одинъ или превращеніе ихъ въ систему накладныхъ сборовъ при нѣкоторыхъ, принятыхъ за основные, есть не столько результатъ сознанія, что учрежденіе особаго сбора для каждой потребности привело бы наконецъ къ размноженію этихъ сборовъ до безконечности, сколько явленіе, вызванное отсутствіемъ, въ моментъ явившейся необходимости, особаго налога для ея удовлетворенія. Такъ какъ учрежденіе новаго сбора не можетъ быть сдѣлано вдругъ, а требуетъ нѣкотораго времени, потеря котораго въ случаяхъ, нетерпящихъ отлагательства, весьма неудобна; то, по большей части, въ такихъ случаяхъ обращались къ фондамъ налога для бѣдныхъ, черезъ что и размножились въ такой степени случаи употребленія его на разныя побочныя цѣли. А съ того времени, когда въ употребленіе Poor Rate введена отчетность (т. е. съ 1739 г.), стали обращаться въ экстренныхъ случаяхъ къ другимъ изъ значительныхъ мѣстныхъ налоговъ, и преимущественно къ County Rate **).

Но такое употребленіе нѣкоторыхъ налоговъ для цѣлей, не предуказанныхъ въ законѣ, а лишь признанныхъ необходимыми и полезными, имѣетъ то важное неудобство, что, разъ совращенный съ своего прямаго пути источникъ весьма легко можетъ сдѣлаться средствомъ покрытія неправильныхъ и даже незаконныхъ расходовъ. Потому-то закрѣпленіе закономъ, какіе именно расходы можно производить изъ того или другаго сбора, существенно необходимо. И дѣйствительно, въ Парламентѣ не разъ дѣлаемы были попытки, пока еще

*) Тоже явленіе, какъ увидимъ ниже, совершается и относительно подати графствъ. Въ настоящее время свыше $^1/_2$ всей poor rate идетъ на постороннія цѣли, наприм. въ 1869 г. издержки (въ Англіи и Уэльсѣ) на призрѣніе бѣдныхъ составляли 7.673,100 ф. ст. а на другія цѣли—4.101,000 ф. ст.; въ 1882 г. первыя 8.232,472, вторыя 6.632,267 ф. ст.

**) Такое, сплою обстоятельствъ вынужденное приведеніе сборовъ разнаго рода къ одному, указываетъ какъ нельзя лучше на тотъ единственный путь, который можетъ безошибочно привести къ постройкѣ упрощенной и правильной системы мѣстныхъ налоговъ; путь этотъ — приведеніе налоговъ къ ихъ источникамъ, отъ которыхъ они и получали бы свои названія, а не отъ цѣлей, для которыхъ они собираются. Быть можетъ, не будь англійское законодательство такъ туго податливо на перемѣны, реформа въ этомъ смыслѣ давно бы уже осуществилась.

однако безуспѣшныя, установить вообще разумное и полезное употребленіе подати для бѣдныхъ и предотвратить неправильное употребленіе какъ ея, такъ и другихъ мѣстныхъ податей. Между тѣмъ, потребности расширяются, являются новыя и — приходится то и дѣло, или создавать новые сборы, или увеличивать существующіе. При всемъ томъ и доселѣ остаются нѣкоторыя неустраненныя неудобства.

Подать для бѣдныхъ, какъ важнѣйшая изъ мѣстныхъ податей, служитъ основаніемъ для раскладки подати графствъ (County Rate) и городской (Borough R.), т. е проще говоря, подати эти просто отчисляются изъ суммы подати для бѣдныхъ.

Причиной наростанія Poor Rate было однако не только отнесеніе на нее разныхъ посторонннихъ предметовъ расхода, но еще раньше того — разстройство самой организаціи попеченія о бѣдныхъ еще въ концѣ прошедшаго столѣтія, — лучше сказать злоупотребленія, вкравшіяся въ это дѣло, а также и нездоровое экономическое развитіе рабочаго класса. Надзоръ мироваго института ограничивался болѣе формальною и юридическою стороною дѣла, не вдаваясь въ его глубь. Въ видахъ поправки является наконецъ такъ называемый *Gilbert's Act* 1782 г. — 22 г. Георга III, дополненный нѣсколько разъ потомъ въ это же царствованіе. Въ законѣ этомъ (принятіе коего впрочемъ предоставлено было свободному усмотрѣнію общинъ) для насъ интересно, что: 1) попечители, названные *Guardians* (назначаемые изъ трехъ кандидатовъ общины двумя мировыми судьями) впредь получаютъ жалованье; за прежними надзирателями и церковными старостами остается только обязанность производства раскладки и собираніе Poor Rate. 2) Приходы могутъ соединяться по нѣскольку въ общія попечительства бѣдныхъ (Union of Parishes), если найдутъ это болѣе удобнымъ *).

Въ концѣ царствованія Георга III (69 г.) изданъ былъ еще законъ (Select Vestries или Sturges Bourne's Act), которымъ введено выборное (слѣдовательно помимо воли мировыхъ судей составляемое) приходское представительство по завѣдыванію призрѣніемъ бѣдныхъ — *Select vestry*. Этимъ же закономъ учреждены еще надзиратели — *Assistant Overseers* — тоже съ жалованьемъ, утверждаемые въ должностяхъ двумя мировыми судьями, изъ кандидатовъ, предложенныхъ обществомъ. Эти преобразованія были преддверіемъ къ новому закону о призрѣніи бѣдныхъ 1834 г. (Poor Law Amendment Act, 4 и 5 г. Вильг. IV), обобщившему вышеупомянутыя постановленія и мѣстные акты. Такимъ образомъ

*) Подробное изложеніе этого закона, см. у Гнейста, 700—703. Кстати замѣтимъ, что законъ 1814 г. (East's Act), отнявшій у рабочаго дома (workhouse) его грозный характеръ и предоставившій мировымъ судьямъ предписывать по усмотрѣнію — оказываніе пособій внѣ домовъ призрѣнія (out door relief) — т. е. на дому привелъ къ чрезвычайному развитію нищенства и непомѣрному возрастанію расходовъ на пособія. А это привело къ парламентскому изслѣдованію, доказавшему весь вредъ неразборчивой благотворительности и послужившему матеріаломъ для закона 1834 г. — Ср. *Pretyman*, Dispauperization, 1876.

водворилась система окружныхъ попечительствъ—Boards of Guardians,—съ выборными совѣтниками (Guardians), состоящими на жалованьи надзирателями и съ рабочими домами. (Помѣщеніе бѣдныхъ въ эти домы сдѣлано опять общимъ правиломъ, пособіе на дому — исключеніемъ, что впрочемъ перестало соблюдаться впослѣдствіи). И все это поставлено подъ обширную организаціонную власть и контроль государственнаго центральнаго учрежденія—*The Poor Law Commissioners for England and Wales.* Образованіе новыхъ союзовъ для призрѣнія бѣдныхъ *(Poor Law Unions)* сдѣлано обязательнымъ для общинъ по усмотрѣнію попечительствъ о бѣдныхъ, причемъ однако обязанности приходовъ касательно своихъ собственныхъ бѣдныхъ остались по прежнему. Такъ, приходъ несъ на себѣ расходы по содержанію своихъ бѣдныхъ въ рабочемъ домѣ союза и внѣ онаго, по оказанію имъ врачебной помощи, погребенію, призрѣнію умалишенныхъ. Совмѣстно же съ другими приходами союза, приходъ долженъ нести расходы по содержанію общаго рабочаго дома. Размѣръ взносовъ каждаго прихода попечительства исчисляютъ по 3-хъ-лѣтней сложности. Сверхъ этихъ расходовъ по постройкѣ, найму, содержанію и пр. рабочихъ домовъ, на союзъ возложено производить пособія бродягамъ и подкидышамъ и такъ называемымъ irremovable paupers, т. е. бѣднымъ, которые вслѣдствіе 5-ти лѣтняго пребыванія не могутъ уже быть высланы изъ мѣста жительства.

Образованіе новыхъ сложныхъ общинъ - союзовъ — *Unions*, пошло очень быстро. Въ составъ союзовъ входятъ по нѣсколько приходовъ; но большіе приходы могутъ сами по себѣ учреждать у себя попечительства *). Въ нѣкоторыхъ сохранилось прежнее устройство.

Центральное управленіе, сначала подлежавшее періодическому возобновленію, мало по малу сдѣлалось постояннымъ. Нынѣ въ составъ его входятъ президенты и большинство министровъ, въ качествѣ непремѣнныхъ членовъ; прежде бывшіе въ составѣ его вспомогательные члены—Assistant Commissioners

*) Подъ дѣйствіемъ закона 1834 г. образовалось 647 такихъ союзовъ; три изъ нихъ просто переименованы изъ Hundreds,—25 составились изъ отдѣльныхъ приходовъ; остальные союзы группируются большею частью около торговыхъ городовъ и состоятъ среднимъ числомъ изъ 23 приходовъ или мѣстечекъ (townships). Въ концѣ же 1860-хъ годовъ число союзовъ было свыше 650, среднимъ числомъ съ 24 приходами и 30 т. жителей въ каждомъ.

Въ новѣйшее время на Poor Law Unions возложено также попеченіе о народномъ здравіи въ сельскихъ мѣстностяхъ. Вообще они составляютъ теперь главное второстепенное подраздѣленіе въ мѣстномъ управленіи, не составляя однако жизненнаго и прочнаго посредствующаго органа между графствомъ и приходомъ, какимъ были Hundreds, — ни дѣйствительныхъ административныхъ подраздѣленій графствъ. Есть, напримѣръ, до 250 Unions, захватывающихъ своими границами части территорій двухъ графствъ. Границы Unions не совпадаютъ также и съ границами прежнихъ округовъ малыхъ мировыхъ съѣздовъ (Petty sessional districts), ни съ границами новыхъ дорожныхъ округовъ.

переименованы въ инспекторовъ. Законъ 1867 г. окончательно устранилъ временное начало въ этомъ высшемъ управленіи, переименовавъ его въ *Poor Law Board* —(Управленіе Призрѣнія Бѣдныхъ). А оно, въ свою очередь замѣнено съ 1869 г. *Local Government Board*'омъ, облеченнымъ властью измѣнять составъ и предѣлы союзовъ (unions), увольнять тѣхъ изъ служащихъ, которые состоятъ на жалованьи, издавать правила для пособій бѣднымъ, правила о воспитаніи бѣдныхъ дѣтей, и вообще о выполненіи законовъ о бѣдныхъ *). Подъ его контролемъ и состоятъ теперь Boards of Guardians **). Эти послѣдніе составляются частію изъ выборныхъ (на одинъ годъ), частію изъ обязательныхъ членовъ. Послѣдніе — не кто иные, какъ мировые судьи, живущіе въ предѣлахъ союза. Они составляютъ около $^1/_4$ всего числа попечителей. Число выборныхъ членовъ опредѣляется для каждаго союза центральнымъ управленіемъ призрѣнія бѣдныхъ.

Важное значеніе имѣетъ также законъ 1865 г. (Union Chargeability Act), отмѣнившій (съ 25 марта 1866 г.) обязанность приходовъ (по закону 1834 г.), пещись о своихъ бѣдныхъ каждому на особицу и возложившій всѣ расходы по этой части (вмѣстѣ съ расходами на оспопрививаніе, веденіе списковъ гражданскаго состоянія и на погребеніе бѣдныхъ) на средства всего союза. Этимъ закономъ всѣ союзы призрѣнія сдѣланы вполнѣ сложными общинами, общимъ мѣстомъ (вм. приходовъ) приписки лицъ для полученія вспоможеній, съ общимъ въ каждомъ союзѣ хозяйствомъ по предмету призрѣнія бѣдныхъ, съ общею раскладкой налога (Unions for rating and settlement). Тяжесть сборовъ на пособіе бѣднымъ распредѣлилась равномѣрнѣе, чѣмъ прежде, когда иные землевладѣльцы, пользуясь своимъ правомъ на бо́льшее число голосовъ при выборѣ членовъ Board'а, успѣвали такимъ путемъ перелагать на приходъ

*) *Brodrick*, 38.

**) Въ 1870 году выборныхъ Guardians было 20.525, а обязательныхъ 7094, всего же—27.619. Мировые судьи въ городахъ не входятъ обязательно въ составъ Guardians, но избираемы быть могутъ. Избирательскій цензъ сначала былъ разный для собственниковъ и для ratepayers (т. е. съемщиковъ, арендаторовъ и прочихъ occupier'овъ). Теперь (въ 7 и 8 г. Викт.) этой разницы уже нѣтъ и количество предоставляемыхъ голосовъ есть слѣдующее: поземельный доходъ ниже 50 ф. ст. даетъ —1 голосъ, 50—100 ф.— 2 голоса и т. д. Доходъ въ 250 ф. и свыше даетъ право на 6 голосовъ. Если owner и occupier одно и тоже лицо, то получаетъ соотвѣтственное число голосовъ по обоимъ качествамъ. Избиратели должны быть непремѣнно плательщиками poor rate. Каждый приходъ или мѣстечко (parish or township) избираетъ себѣ по крайней мѣрѣ одного Guardian. Выбираемое лицо должно обладать недвижимостью съ доходомъ не менѣе 40 ф. ст. и имѣть мѣстопребываніе въ союзѣ. Руководство выборами принадлежитъ секретарю союза (Clerk of the Union). На обязанности overseers лежитъ составленіе ежегодныхъ (къ 26 марта) списковъ лицъ, платившихъ въ теченіи истекшаго года подать для бѣдныхъ, слѣдовательно имѣющихъ право выбирать и быть избираемыми. Засѣданія Board'овъ не публичны; для свѣдѣнія плательщиковъ служатъ только публикаціи о результатахъ дѣятельности попечительствъ и право разсмотрѣнія податныхъ списковъ.

бремя содержанія бѣдныхъ поселянъ, на ихъ земляхъ живущихъ. Нѣкоторую долю расходовъ по призрѣнію бѣдныхъ принимаетъ на себя государство. Это расходы: по содержанію высшаго управленія призрѣнія бѣдныхъ, расходы на жалованье ревизорамъ счетовъ, половина расходовъ на жалованье врачамъ въ союзахъ и жалованье учителямъ и учительницамъ. Сумма этихъ расходовъ казны составляетъ впрочемъ не болѣе 3% всего расхода на бѣдныхъ *).

2. Второе мѣсто въ разсматриваемой нами группѣ налоговъ приходскихъ занимаетъ *сборъ дорожный—Highway Rate.*

Управленіе дорожнымъ дѣломъ развивалось въ томъ же духѣ, какъ и попеченіе о бѣдныхъ. Долгое время въ содержаніи и устройствѣ дорогъ преобладала натуральная повинность, дольше чѣмъ въ удовлетвореніи другихъ мѣстныхъ потребностей. Даже дорожный уставъ 1773 г. удержалъ пѣшую и конную повинность относительно дорогъ и ввелъ приходскій денежный сборъ лишь въ видѣ дополненія. Сборъ этотъ долженъ былъ взиматься съ доходовъ, подлежащихъ налогу для бѣдныхъ и составлять до $3^3/_4\%$, а впослѣдствіи не свыше $8^3/_4\%$ **).

Эта система была окончательно отмѣнена только Дорожнымъ Уставомъ 1836 г. (26 марта), съ возложеніемъ всѣхъ издержекъ по устройству и содержанію путей сообщенія, какъ сельскихъ, такъ и городскихъ на дорожную подать. Уставъ этотъ измѣнилъ и самую систему приходскаго завѣдыванія дорогами, учредивъ вмѣсто безвозмездно служащихъ дорожныхъ смотрителей (Surveyors of highways)—систему сложной общины съ выборнымъ управленіемъ (Board) и съ предпочтеніемъ системы завѣдыванія чрезъ лицъ, состоящихъ на жалованьи. Дорожное управленіе (Highway Board) составляется изъ членовъ обязательныхъ и выборныхъ. Первые, какъ и по призрѣнію бѣдныхъ въ попечительствахъ, суть мировые судьи графства, живущіе въ предѣлахъ дорожнаго

---

*) Pretyman исчисляетъ весь расходъ Англіи на пособія бѣднымъ—въ 8 м. ф. ст.—а съ Шотландіей и Ирландіей — до 9.600.000. И эта громадная сумма не достигаетъ цѣли. Извѣстно, напр., что въ Лондонѣ частныя пособія бѣднымъ составляютъ около половины этой суммы. Нѣкоторые англійскіе публицисты думаютъ, что лучше было бы вовсе упразднить Poor Rate; тогда наибольшая часть этой суммы пошла бы на вознагражденіе производительнаго труда, т. е. досталась бы бѣдному же классу, но не въ видѣ милостыни, а въ видѣ заработка. За отмѣну обязательныхъ пособій бѣднымъ ратовалъ уже 60 л. тому назадъ извѣстный Сидней Смитъ (въ Edimbourg Review). Надо замѣтить, что обязательности пособій соотвѣтствуетъ обязанность бѣднаго отплачивать за нихъ своимъ трудомъ (въ workhouses), и что пособіе считается какъ бы ссудою, которая можетъ быть востребована, если обстоятельства получившаго оно поправятся. Ср. Valframbert, 285.

**) Зак. 54 Георга III. Еще въ началѣ текущаго столѣтія (1814 г.) стоимость натуральной повинности составляла около половины всей стоимости содержанія дорогъ. Натуральная повинность оцѣнивалась въ 551.241 фунт. стерл., а взносы за невыполненную натурою повинность 287.059 ф. стерл. — Дорожная подать составляла 621.504 ф. ст. — Гнейстъ, 138.

округа, вторые – мѣстные смотрители дорогъ (Waywardens)—избираются ежегодно приходами, въ числѣ, опредѣляемомъ мировыми судьями *).

Законы 1862 (Act for the better management of highways) и 64 гг. сдѣлали обязательнымъ образованіе дорожныхъ округовъ и правленій (Highway districts и Boards) во всѣхъ графствахъ. Впрочемъ обязательность эта не касается тѣхъ округовъ, которые уже на основаніи закона 1836 г. соединились въ сложныя общины или сдѣлали это въ теченіи полугодія, слѣдовавшаго за обнародованіемъ закона 1862 г. Новый законъ, однако, можетъ быть примѣняемъ и здѣсь съ согласія приходскаго собранія, а въ городахъ еще и городскаго общиннаго совѣта. Есть и еще нѣкоторыя изъятія **).

Въ приходахъ, непринадлежащихъ къ дорожнымъ округамъ, завѣдываніе дорогами и раскладка дорожнаго сбора принадлежатъ по прежнему дорожнымъ надзирателямъ, избираемымъ приходскими собраніями. Образованіе дорожныхъ округовъ производится приписку къ нимъ извѣстнаго числа сельскихъ общинъ. Приписка эта или дѣленіе графства или части онаго на округи производится мировыми судьями, коль скоро надобность въ томъ будетъ признана на четвертномъ съѣздѣ.

При новомъ устройствѣ всѣ обязанности и права прежнихъ приходскихъ дорожныхъ управленій съ ихъ фондами переходятъ къ окружному управленію (District Board) этой новой сложной общины. Но взиманіе сборовъ остается за прежними мѣстными должностными лицами.

Что касается дорожнаго сбора, то уже законъ 1836 г. создалъ три формы его: сборъ собственно для содержанія дорогъ, сборъ для пріобрѣтенія земель подъ устройство дорогъ и для чрезвычайныхъ построекъ по этой части и наконецъ—сборъ для покрытія судебныхъ издержекъ по дѣламъ о дорогахъ. Годовой окладъ налога не долженъ былъ превышать $12^1/_2\%$. Налогу подлежитъ таже собственность, что и подати для бѣдныхъ и на тѣхъ же основаніяхъ. Но сверхъ всей видимой доходной собственности (visible profitable property) въ приходѣ къ дорожному налогу привлекаются также рудники, каменоломни

*) Цензъ для права быть избраннымъ составляетъ 10 ф. ст. поземельной ренты для собственника, или 20 ф. ст. арендной или наемной платы для съемщика и фермера,—или обладаніе движимымъ имуществомъ въ 100 ф. ст.—Цензъ для избирателей заключается въ доходѣ не менѣе 50 ф. ст., причемъ каждые слѣдующіе 25 ф. даютъ право еще на одинъ голосъ; а всего одно лицо можетъ имѣть до 6 голосовъ. — Но собственники – owners, если они въ то же время не хозяева—occupiers права голоса не имѣютъ.

**) Такъ, не подчиняются новому закону тѣ мѣста, гдѣ существуютъ окружныя управленія, организованныя по закону 1848 г. о народномъ здравіи (Public Health Act), или гдѣ правила о дорогахъ опредѣлены закономъ 1858 г. о мѣстномъ управленіи (Local Government Act). Да и подчинившіеся закону 1862 г. приходы могутъ выходить изъ подъ его вліянія, если подчинятся этому закону о мѣстномъ управленіи. Есть также изъятія на основаніи закона о хозяйственномъ управленіи столицы (Metropolis Management Act) и по особымъ законамъ—мѣстнымъ.

и лѣса (высокоствольные), если эти предметы и прежде были привлекаемы къ этому сбору.

Новою системою дорожнаго управленія расходы по содержанію дорогъ возложены прямо на Poor Rate, съ образованіемъ особаго окружнаго фонда (District Fund) для покрытія общихъ расходовъ каждаго дорожнаго округа и уплаты жалованья служащимъ. Въ составленіи этого фонда каждый приходъ участвуетъ въ среднемъ размѣрѣ своихъ расходовъ на дороги за послѣднее трехлѣтіе. Всѣ же прочія издержки на дороги, какъ ремонтъ ихъ и пр. въ предѣлахъ каждаго прихода, покрываются изъ мѣстной приходской подати для бѣдныхъ. Засимъ прежняя Highway Rate остается только въ такихъ приходахъ, гдѣ есть земли, обязанныя платить дорожный сборъ, но неподлежащія подати для бѣдныхъ (какъ лѣса, рудники, каменоломни) *). Наконецъ для дорожныхъ улучшеній, выходящихъ изъ круга обыкновенныхъ починокъ, дорожнымъ управамъ предоставлено право дѣлать и займы.

Замѣтимъ еще, что въ Англіи, кромѣ, такъ сказать, открытыхъ дорогъ, Highways, есть еще дороги заставныя (шоссейныя) — *Turnpike roads*. Эти послѣднія содержатся въ настоящее время на основаніи закона 1823 г. (General Turnpike Act 3 Geo. IV.) и состоятъ въ вѣдѣніи особыхъ выборныхъ управъ (Board of Trustees or Commissioners). Средства для ихъ содержанія получаются изъ сборовъ (tolls) за проѣздъ. Если же дохода отъ этихъ сборовъ недостаточно, то привлекаются и приходы къ покрытію расходовъ по ремонту шоссе— изъ Highway Rate **).

3. Третій изъ приходскихъ сборовъ есть *сборъ на содержаніе погребательныхъ учрежденій—Burial Board Rate* (Burial Ground Rate).

По Common Law погребеніемъ умершихъ завѣдывали прежде церковные старосты; но они напослѣдокъ повели это дѣло очень безпорядочно, обложили прихожанъ слишкомъ большимъ количествомъ разныхъ пошлинъ и не принимали мѣръ къ перенесенію кладбищъ изъ населенныхъ мѣстностей въ болѣе свободныя. Новѣйшимъ закономъ (Vict. 11—12 г.) учреждены выборныя погребательныя коммиссіи и предоставлено имъ покрывать свои расходы изъ подати для бѣдныхъ или собирать для своихъ надобностей особый налогъ. Нерѣдко впрочемъ обязанности такого учрежденія исполняетъ общинный городской совѣтъ или вѣдомство попеченія о народномъ здравіи (Local Board of Health) или коммиссія улучшеній (Improvement Commissioners). Въ этихъ случаяхъ Burial Board Rate сливается съ городскимъ сборомъ на содержаніе судебныхъ и полицейскихъ учрежденій (Borough Rate), съ общею окружною податью (District Rate) или съ сборомъ для улучшеній (Improvement Rate).

*) Въ періодъ 1867—68 гг. было собрано дорожной подати въ видѣ накладнаго сбора къ Poor Rate 621.436 ф. ст., а отдѣльною податью 916.779 ф. ст.

**) Въ періодъ 1861 — 67 гг. шоссейные сборы давали отъ 890.000 до 1.039.000 ф. ст., а прибавки отъ приходовъ составляли отъ 31 до 33 т. ф. ст.

4. *Сборъ на содержаніе освѣщенія и стражи—Lighting and Watching Rate*—не есть самостоятельный сборъ, а выдѣляется изъ состава подати для бѣдныхъ. Учрежденъ закономъ 1833 г. (Will. IV, 3—4 г.), коимъ предоставлено приходамъ, частямъ ихъ, волостямъ и городамъ принимать, не менѣе, какъ на три года, систему организаціи общественной стражи и уличнаго освѣщенія, установленную этимъ закономъ. Позднѣйшими постановленіями о городскомъ благоустройствѣ, порядокъ этотъ значительно измѣненъ, особенно относительно правилъ организаціи общественной стражи и полиціи. Правила проложенія газовыхъ трубъ, освѣщенія фонарями и пр., равно и правила объ огнегасительныхъ снарядахъ и пожарныхъ служителяхъ, изложенныя въ этомъ законѣ, теперь тоже значительно измѣнены, какъ новымъ городовымъ положеніемъ, такъ и законами о народномъ здравіи 1848 г. и о мѣстномъ управленіи — 1858 г. Значеніе особыхъ приходскихъ союзовъ, существующихъ для цѣлей этого сбора, болѣе и болѣе падаетъ, при возрастающемъ значеніи союзовъ, образуемыхъ по правиламъ упомянутыхъ новыхъ законовъ о народномъ благоустройствѣ 1848 и 58 годовъ.

5. *Окружный сборъ—District Rate*—имѣетъ назначеніемъ покрытіе расходовъ по разнымъ мѣропріятіямъ и учрежденіямъ, необходимымъ въ видахъ народнаго здравія. Прежнія частныя постановленія о народномъ здравіи, числомъ до 50, переработаны были въ одинъ законъ—Public Health Act—1848 г., потомъ дополненный, разъясненный и частію измѣненный въ законѣ, извѣстномъ подъ именемъ закона о мѣстномъ управленіи—Local Government Act 1858 г. Законы эти даютъ цѣлый рядъ мѣръ по предмету полиціи уличной, строительной и народнаго здравія и вводятъ особую систему завѣдыванія дѣлами, касающимися этихъ предметовъ—(центральное управленіе General Board of Health и мѣстныя управленія Local Boards of Health), съ особыми штатами служащихъ лицъ и особыми сборами для содержанія этихъ учрежденій и выполненія ихъ цѣлей. Въ общемъ—система эта сходна съ новѣйшимъ устройствомъ призрѣнія бѣдныхъ. За исключеніемъ Лондона, имѣющаго свои особые порядки по предмету народнаго здравія, законы 1848 и 58 гг. вводятся во всѣхъ городахъ и мѣстечкахъ по ходатайству $^1/_{10}$ мѣстныхъ плательщиковъ, съ утвержденія мѣстнаго представительства (большинствомъ $^2/_3$ голосовъ), а иногда и помимо онаго. Такъ, Главное Управленіе можетъ, по производствѣ изслѣдованія, вводить правила 1848 г. въ случаѣ значительной смертности въ городѣ (болѣе 23 ч. на 1000)—по окончательному постановленію Государственнаго Совѣта (т. е. Министерства). Гдѣ нужно измѣненіе границъ общинныхъ округовъ, а также, гдѣ нѣтъ заявленія плательщиковъ, или существуетъ мѣстный законъ, а между тѣмъ введеніе новаго порядка признано нужнымъ, тамъ Главное Управленіе вводитъ эти новыя правила временно, съ утвержденія Парламентомъ (Provisional order). Правила 1858 г. вводятся въ такихъ мѣстахъ, которыя не имѣютъ ясно опредѣленныхъ границъ; также въ инкорпорированныхъ городахъ, гдѣ законъ 1848 г. еще не введенъ, и въ городахъ, состоящихъ

подъ вѣдѣніемъ Improvement Commissioners—и наконецъ вообще въ мелкихъ общинныхъ союзахъ городскихъ и сельскихъ. Законъ можетъ быть принятъ и не сполна, а только въ нѣкоторыхъ своихъ частяхъ. Постановленія мѣстнаго представительства о принятіи закона утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ. Въ городахъ, имѣющихъ менѣе 3 т. ж. введеніе этого закона допускается только въ видѣ исключенія *).

Мѣры, проводимыя въ этихъ законахъ, касаются устройства сѣти сточныхъ трубъ, проложенія улицъ, поддержанія ихъ въ порядкѣ, мощенія, осушенія, орошенія, очистки, освѣщенія; далѣе сюда же принадлежитъ: уличная и строительная полиція, учрежденіе рынковъ, скотобоенъ, водоснабженія, заключеніе договоровъ съ обществами водопроводовъ, устройство пожарной части, извознаго промысла, похороннаго дѣла, трубочистнаго, городскихъ часовъ и пр.—словомъ все то, что имѣетъ хотя отдаленную связь съ попеченіемъ о народномъ здравіи.

Общинный сборъ, взимаемый для выполненія всѣхъ этихъ цѣлей и есть *District Rate*, а съ присоединеніемъ къ нему нѣкоторыхъ другихъ сродныхъ сборовъ и части дорожной подати, передаваемой въ распоряженіе управленій народнаго здравія, образуется группа такъ называемыхъ сборовъ мѣстнаго управленія—*Local Government Rates*. Сборъ этотъ, съ распространеніемъ области дѣйствія новаго законодательства, все болѣе и болѣе увеличивается. Понятно, что съ введеніемъ этого новаго порядка отдѣльные сборы для вышеназванныхъ цѣлей постепенно упраздняются.

Сверхъ всѣхъ вышеупомянутыхъ расходовъ, законъ возлагаетъ на окружный сборъ и нѣкоторые другіе, таковы: предварительные расходы по производству выборовъ, нѣкоторыя жалованья, уплата за планы и чертежи, перекладка газовыхъ трубъ, нѣкоторые расходы по содержанію бань и прачешныхъ, по устройству помѣщеній для рабочаго класса и др. Налогъ этотъ можетъ также быть отдаваемъ въ обезпеченіе займовъ, сдѣланныхъ для какихъ либо сооруженій по предмету народнаго здравія. До изданія Public Health Act'a 1848 г. городскіе совѣты не имѣли спеціальной власти по санитарному дѣлу. Законъ 1848 г., потомъ Local Gov. Act 1858 и наконецъ Public Health Act 1872 г. возложили (и послѣдній законъ—обязательно) на эти совѣты обязанность попеченія о народномъ здравіи въ тѣхъ городахъ, которые не входятъ въ составъ болѣе обширнаго округа, состоящаго подъ вѣдѣніемъ Improvement Commission или Local Board'a.

Въ тѣхъ городахъ, которые приняли раньше 1872 г. законъ о мѣстномъ благоустройствѣ (Local Gov. Act), всѣ издержки городскихъ совѣтовъ по санитарной части выплачиваются изъ general district rate. А въ городахъ, не усвоившихъ себѣ означеннаго закона ранѣе 1872 года, расходы эти производятся изъ borough rate и borough funds. Главная разница тутъ въ томъ, что

*) Подробное изложеніе этихъ законовъ см. у Гнейста, Selfgovern. стр. 788—818.

въ первомъ случаѣ пахатныя земли (agricultural land) облагаются налогомъ въ $^1/_4$ своей доходности, а во второмъ случаѣ онѣ несутъ сполна свою долю расходовъ на санитарную часть (Brodrick, 49).

Въ составъ мѣстныхъ средствъ (District Fund) поступаютъ также деньги отъ продажи общественныхъ земель, отъ продажи навоза и отбросовъ, а также штрафныя деньги за нарушеніе правилъ, предписываемыхъ законами о народномъ здравіи *).

Есть и еще сборы того же характера—для улучшеній разнаго рода, дѣлаемые на пользу отдѣльныхъ владѣній или участковъ. Эти частныя улучшенія—private improvements—производятся на счетъ дополнительныхъ къ District Rate сборовъ—Private Improvement Rates, взимаемыхъ съ самыхъ occupier'овъ той собственности.

6. *Сборъ на улучшеніе городовъ—The Town Improvement Rate* существуетъ на основаніи закона 1847 г. (Towns Improvement and Police Clauses Act), соединившаго въ одно цѣлое постановленія многихъ мѣстныхъ законовъ объ освѣщеніи, осушеніи, мощеніи, очищеніи и украшеніи городовъ. Значительная часть этого закона вошла въ составъ сейчасъ упомянутаго закона о мѣстномъ управленіи, 1858 г. **). Впрочемъ остается еще не мало мѣстъ, гдѣ образованныя по закону 1847 года Improvement Commissioners продолжаютъ еще существовать. Сборъ для нихъ собираемый раскладывается по образцу подати для бѣдныхъ.

Есть еще приходскій сборъ для подобныхъ же цѣлей, *The Parish Improvement Rate*, который по новѣйшему закону (Vict 23—24 г.) можетъ быть учреждаемъ въ городахъ и приходахъ, имѣющихъ болѣе 500 жителей. Назначеніе этого сбора—на устройство мѣстъ для общественныхъ прогулокъ и игръ, скамеекъ для сидѣнья и бесѣдокъ для укрытія отъ дождя.

7. *Сборъ для принятія мѣръ противъ скотскихъ заразительныхъ болѣзней, The Animal Contagious Diseases Rate*—служитъ, какъ непосредственно для расходовъ на эти мѣры, такъ и для вознагражденія владѣльцевъ за скотъ, убиваемый въ видахъ пресѣченія заразы. Взимается или особо, или въ совокупности съ другой податью (напр съ County Rate, Borough R. и др.) Но и въ такомъ случаѣ счетъ ему ведется отдѣльный ***).

---

*) Прежнее дѣленіе окружнаго сбора въ законѣ 1848 г. на General и Special District Rate отмѣнено въ законѣ 1858 г., General D. R. взималась со всего округа для покрытія общихъ издержекъ, указанныхъ въ законѣ; а Special D. R. платилась со всей той собственности въ округѣ, для пользы которой служатъ предпринимаемыя работы и пр. По неясности различія возникала лишняя запутанность.

**) Local Government Act 1858 г. распространилъ систему Public Health Act'а 1848 г. не только на города и селенія, но и на мелкіе общинные союзы.

***) Гнейстъ относитъ этотъ сборъ числу сборовъ графствъ; но, такъ какъ онъ взимается иногда въ составѣ и другихъ податей, а не одной только County Rate, то лучше, кажется, помѣстить его здѣсь, какъ сборъ, по существу своему—приходскій. Роджерсъ относительно этого сбора замѣчаетъ, что правильнѣе было-бы брать его не со всѣхъ, а только съ тѣхъ, чей скотъ не пострадалъ и, вслѣдствіе убытковъ понесенныхъ другими лицами отъ скотскихъ падежей, возросъ въ цѣнѣ.

8. *Сборъ на устройство стоковъ и т. п.—The Severage Rate*—идетъ на устройство уличныхъ канавъ и т. п. и отводъ нечистотъ въ предѣлахъ приходовъ или особо для того составленныхъ, такъ называемыхъ дренажныхъ округовъ. Учрежденіями этими завѣдуютъ вѣдомства попеченія о народномъ здравіи (Boards of Health), такъ что Board считается собственникомъ всѣхъ этихъ учрежденій, нужныхъ для нихъ построекъ и матеріаловъ. Сборъ средствъ, для нихъ потребныхъ, производится совершенно по системѣ подати для бѣдныхъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ работы или очистка производятся насчетъ владѣльцевъ мѣста.

Сходное съ этимъ сборомъ назначеніе имѣютъ: 9) Sewers Rate и 10) General Sewers Tax (учр. въ 1841 г.)—два сбора, совершенно аналогичные. Первый, по смыслу закона, имѣетъ нѣкоторыя особенности отъ Poor Rate при раскладкѣ: такъ, онъ не долженъ упадать на движимую собственность. Но на практикѣ всѣ эти особенности уже исчезли и Sewers Rate берется съ того же, съ чего poor rate. Назначеніе обоихъ сборовъ (9 и 10) одинаковое: устройство и содержаніе морскихъ и рѣчныхъ плотинъ; очищеніе рѣкъ и сточныхъ канавъ; жалованье лицамъ, завѣдующимъ этимъ дѣломъ, нѣкоторыя издержки судебнаго характера и др. Завѣдуютъ этимъ дѣломъ особыя коммиссіи—*Commissioners of Sewers*, составъ которыхъ, за исключеніемъ обязательныхъ членовъ, какъ меры (Mayors) и др., возобновляется каждыя 10 лѣтъ. Коммиссіи наблюдаютъ въ своихъ округахъ и за сборомъ sewers rates. Коммиссіи эти, замѣтимъ еще, не земскія, а королевскія, т. е. члены въ нихъ, подъ условіемъ извѣстнаго ценза, назначаются правительствомъ чрезъ лорда Канцлера, лорда Казначейства и обоихъ Верховныхъ Судей (Chief Justices) *).

11. *Сборъ на устройство дренажа, плотинъ и оградъ — Drainage, Embankment and Inclosure Rate*,—далѣе *особая Inclosure Rate* и *сборъ на устройство пастбищъ—The regulated Pasture Rate*,—взимаются частію на основаніи общаго закона о разграниченіи общинныхъ земель (General Inclosure Act 1845 г.), частію на основаніи закона о дренажѣ (Land Drainage Act 1861) и мѣстныхъ законовъ (Local Acts). Расходуются на размежеваніе земель, на устройство дренажа, огражденіе земель плотинами и оградами, устройство пастбищъ. Подобно sewers rate, взимаемой по особымъ дренажнымъ округамъ, и эти сборы нельзя считать дѣйствительно общинными, такъ какъ употребленіе ихъ не ограничивается предѣлами общинъ.

12. *Сборъ на содержаніе и устройство церквей—The Church Rate*—явился еще въ XIII ст., какъ дополненіе къ тѣмъ средствамъ, которыя имѣла церковь для своего содержанія. Это былъ родъ личнаго пособія, собираемаго черезъ церковныхъ старостъ отъ прихожанъ на строеніе церквей и потребности богослуженія. Вскорѣ платежъ этого сбора сдѣлался настолько

*) Въ 1860—61 гг. существовало 43 такихъ коммиссій; сборъ составлялъ 35.323 ф. ст. + 8.389 ф. ст. собираемыхъ въ одной изъ мѣстностей графства Кентъ. Gneist, 779.

обязательнымъ, что въ случаѣ отказа въ платежѣ, какъ цѣлой общинѣ, такъ и отдѣльнымъ неплательщикамъ грозило отлученіе отъ церкви, что прекратилось только съ реформаціей. Сборъ этотъ получилъ употребленіе: на поддержаніе, починки и возобновленіе церковнаго зданія, съ принадлежащими къ нему часовнями, устройство оградъ вокругъ кладбищъ, пріобрѣтеніе земель для нихъ. Постройка церквей вновь не сдѣлана обязательною для общинъ, но допущены добровольныя подписки для этой цѣли и взносы, а также займы подъ обезпеченіе церковною податью. Далѣе изъ этой же подати производятся: расходы на потребности богослуженія, пріобрѣтеніе церковныхъ книгъ, кружекъ для сбора милостыни, устройство церковной мебели, благочестивыя надписи на стѣнахъ церкви, пріобрѣтеніе колоколовъ и проч. Сбирается этотъ налогъ обыкновенно въ видѣ небольшого накладного сбора при подати для бѣдныхъ.

Въ такомъ видѣ подать эта существовала цѣлыя столѣтія и въ цвѣтущее свое время достигала весьма крупныхъ цифръ (1831 г. болѣе 446 т. ф. ст.). Частію впрочемъ она употреблялась и на предметы, посторонніе церкви, напр. на украшеніе мѣстности, на истребленіе гусеницъ и т. д. Притомъ, съ увеличеніемъ населенія, непринадлежащаго къ высокой церкви, а также вслѣдствіе разныхъ прерѣканій объ этой подати, возникавшихъ между духовными мѣстами, судьями и юристами, она утратила свою первоначальную обязательность, сохранивъ ее только въ точно указанныхъ закономъ случаяхъ (напр., когда ею обезпечены долги церковной общины), что и выражено въ законѣ 1868 г. Но уже гораздо раньше—въ 1837 г. церковной подати не было почти въ 5 т. приходахъ: она замѣнялась отчасти особыми учрежденіями для починки церквей, отчасти добровольными подписками во избѣжаніе споровъ съ диссентерами. А такъ какъ въ новѣйшее время очень многіе стали отказываться отъ платежа, то уже въ 1853 г. постановлено, что подать эта должна быть учреждаема не иначе, какъ по большинству голосовъ. Съ того времени уже сумма сбора значительно упала. Однако неоднократныя попытки совсѣмъ отмѣнить этотъ сборъ доселѣ остаются безуспѣшными, какъ безуспѣшно было и предложеніе 1834 г. принять расходы по ремонту церквей на государственную казну, а прочіе—на другіе церковные доходы и на добровольныя пожертвованія.

Подать, слѣдовательно, хотя и существуетъ, но не имѣетъ уже принудительнаго характера. Это теперь— добровольная жертва.

II. Сборы, имѣющіе сложный податной субъектъ, или взимаемые въ сложныхъ округахъ.

А. Подати графствъ — County Rates. Сборы эти съ давняго времени составляютъ совершенно отдѣльную, самостоятельную систему *). До 1739 г.

*) County-R. вмѣстѣ съ подобными ей Hundred-R. и Tithing-R. возникла вслѣдствіе постепенной замѣны натуральныхъ повинностей по судебнымъ, полицейскимъ и др. потребностямъ и, такъ какъ время образованія этихъ сборовъ исторически неизвѣстно, то они считаются существующими на основаніи Common Law.—*Gneist*, 117.

въ 54 графствахъ Англіи и Уэльса *) этихъ сборовъ взималось 7 для слѣдующихъ цѣлей: 1) сборъ для устройства и содержанія мостовъ въ графствахъ; 2) для постройки и содержанія тюремъ тамъ-же (county gaols); 3) для постройки и содержанія исправительныхъ и нищенскихъ домовъ; 4) на пересылку бродягъ-арестантовъ; 5) на содержаніе арестантовъ (gaol money); 6) на содержаніе и доставленіе занятій арестованнымъ за долги; 7) особый сборъ на содержаніе бѣдныхъ арестантовъ въ тюрьмѣ суда королевской скамьи (King's Bench) и полицейскаго (Marshalsea). Въ виду неудобствъ, сопряженныхъ съ взиманіемъ этихъ отдѣльныхъ податей съ отдѣльными оцѣнками и сборомъ, съ различными нормами окладовъ — въ 1739 г. (12 г. Георга II) учреждена вмѣсто этихъ 7 податей — одна общая подать. Законъ Георга II предоставляетъ мировымъ съѣздамъ «назначать время отъ времени общій сборъ или налогъ въ размѣрѣ, какого по ихъ соображенію будетъ достаточно для удовлетворенія всѣхъ указанныхъ потребностей». Коль-скоро $^3/_4$ собранной суммы израсходовано, они могутъ приступить къ раскладкѣ новой доли сбора. Отдѣльныя подати графствъ были такимъ образомъ консолидированы. Взиманіе было поручено церковнымъ старостамъ и попечителямъ бѣдныхъ; они должны были передавать собранныя суммы полицейскому приставу мѣста (High Constable of Hundred), а онъ — доставлять окружному сборщику, назначенному мировыми судьями. Гдѣ не было подати для бѣдныхъ, подать графствъ все таки должна была взиматься по ея основаніямъ. Законъ Георга III предоставилъ мировымъ съѣздамъ приступать къ новой раскладкѣ для всѣхъ настоящихъ и будущихъ законныхъ цѣлей, коль скоро того потребуютъ обстоятельства. Количество налога слѣдовательно не обусловлено согласіемъ общинъ. Но свободное усмотрѣніе четвертныхъ съѣздовъ мировыхъ судей (Landespolizeibehörde, какъ называетъ Гнейстъ) не имѣетъ вредныхъ послѣдствій, ибо мировые судьи въ Англіи суть вмѣстѣ и наиболѣе обложенные плательщики County Rate. Съѣзды не подлежатъ и отчетности въ употребленіи сбора, а обязаны только вести гласно свои разсужденія о раскладкѣ и употребленіи сбора, и смѣты свои выставлять у сборщика графства для разсмотрѣнія желающими. Теперь подать уплачивается каждымъ приходомъ или каждой мѣстностью въ одной общей суммѣ, отчисляемой изъ оклада подати для бѣдныхъ, или же взимается по образцу этой послѣдней.

Сверхъ первоначальныхъ 7 предметовъ расходовъ, на подать графствъ, съ теченіемъ времени возложено еще болѣе 40 разныхъ побочныхъ предметовъ. Главнымъ образомъ—это расходы по судебной и полицейской части въ округѣ. Теперь они подраздѣляются на 12 главныхъ статей: 1) содержаніе мостовъ (county bridges); 2) содержаніе тюремъ, продовольствіе и передвиженіе арестантовъ; жалованье служащимъ по тюремному вѣдомству лицамъ; 3) содержаніе

*) Въ числѣ графствъ есть города, составляющіе каждый самъ по себѣ графство; такихъ городовъ въ Англіи 17 и въ Уэльсѣ 2. Двѣнадцать изъ 17-ти городовъ Англіи носятъ вмѣстѣ съ тѣмъ почетное названіе *city*, каковы: Лондонъ, Іоркъ, Честеръ и др.—*Гн.* 598.

исправительныхъ домовъ; 4) издержки по доставкѣ арестантовъ въ тюрьмы и мѣста заключенія; 5) содержаніе судебныхъ зданій и квартиръ для ѣздящихъ судей; 6) издержки по уголовному преслѣдованію (съ приплатою отъ казны); 7) издержки по производству слѣдствій объ умершихъ; 8) содержаніе окружныхъ домовъ умалишенныхъ; 9) содержаніе лицамъ, наблюдающимъ за исправностью мѣръ и вѣсовъ, пріобрѣтеніе нормальныхъ мѣръ и пр.; 10) жалованье секретарямъ графствъ (Clerks of the peace); 11) жалованье казначеямъ графствъ, оцѣнщикамъ и сборщикамъ подати; 12) жалованье полиціи. Къ этимъ главнымъ предметамъ примыкаетъ множество другихъ, таковы: 13) устройство и содержаніе домовъ для временнаго помѣщенія арестантовъ (lock up houses); 14) содержаніе исправительныхъ школъ и т. п., гдѣ онѣ учреждены на основаніи Reformatory Schools Act'a; 15) содержаніе бѣдныхъ умалишенныхъ и душевнобольныхъ преступниковъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ; 16) содержаніе домовъ для квартированія милиціи; 17) въ нѣкоторыхъ случаяхъ уплата пошлинъ, слѣдующихъ High Constable'ямъ и Special Constable'ямъ; 18) уплата расходовъ, производимыхъ секретарями графствъ при исполненіи постановленій о парламентскихъ выборахъ, — какъ изготовленіе списковъ избирателей, производство выборовъ; 19) расходы по возврату бѣдныхъ на мѣста родины — въ Шотландію, Ирландію и на острова канала въ извѣстныхъ случаяхъ. Наконецъ еще разные другіе мелкіе предметы расходовъ, какъ напр., по дѣламъ коммиссій облегченія неисправныхъ должниковъ, на пособія больницамъ и др.

Въ законахъ еще перечислены, а иногда и взимаются сборы, по названію особые, а по существу дѣла однородные съ податью графствъ. Таковы: 1) *(County Police Rate), сборъ на содержаніе полиціи въ графствѣ*, т. е. на жалованье, обмундированіе, вооруженіе и др. потребности констеблей, устройство и содержаніе полицейскихъ постовъ. причемъ въ хорошо устроенныхъ округахъ казна беретъ на себя четвертую часть этихъ расходовъ. Положеніе этого сбора вообще, а въ особенности отношеніе его къ County Rate весьма запутанное. Далѣе: 2) *Shire Hall Rate—сборъ на устройство зданій для помѣщенія судебныхъ мѣстъ графства.* Самостоятельность этого сбора выражена въ законѣ такъ неопредѣленно, что особаго сбора вовсе не взимается, а расходы на этотъ предметъ покрываются вездѣ изъ County Rate. 3) *County Lunatic Asylum Rate — сборъ на содержаніе домовъ умалишенныхъ* въ графствѣ. Законами королей Георга III, IV и королевы Викторіи содержаніе этихъ заведеній сдѣлано обязательной повинностью графствъ и городовъ. На дѣлѣ расходы эти покрываются изъ County Rate. Особенность заключается въ томъ, что малые города, по исполненію этой повинности, присоединяются къ сосѣднему графству; такъ что сборъ тогда выходитъ изъ предѣловъ графствъ. 4) *Burial Rate—сборъ на погребеніе* труповъ, выброшенныхъ моремъ. На практикѣ и этотъ расходъ покрывается изъ County Rate. 5) *Hundred Rate—сборъ волостной*, въ вознагражденіе за умышленное истребленіе собственности во время мятежей и возстаній. Учрежденъ при Георгѣ IV и является въ слу-

чаѣ надобности тоже какъ добавка къ County Rate, а взимается, въ размѣрѣ потребности, съ виновной волости *). 6) *District Prison Rate—сборъ на содѣйствіе къ учрежденію большихъ тюремъ*, общихъ для городовъ и графствъ. Отсюда могутъ являться прибавки къ подати графствъ, упадающія сообща на округъ и города, участвующіе съ нимъ въ этомъ расходѣ **).

В. Подать городская—Borough Rate. Это сборъ, предназначенный на содержаніе судебныхъ мѣстъ и полиціи въ городахъ. Возникъ онъ по подобію того сбора, который существовалъ взамѣнъ County Rate въ такъ называемыхъ свободныхъ округахъ (Liberty), имѣющихъ полицейскую юрисдикцію, безъ подчиненія мировому институту графства. По этому же принципу и города, имѣющіе свои собственныя мировыя учрежденія получили право собирать у себя сборъ на содержаніе суда и полиціи, подъ названіемъ City-Borough-или Town Rate***). Сначала устройство этихъ сборовъ было весьма разнообразно. Городовымъ Положеніемъ 1835 г. (an Act to provide for the regulation of Municipal Corporations in England and Wales) это разнообразіе уничтожено, введена однообразная городовая подать—Borough Rate, по образцу County Rate, на учрежденіе которой уполномоченъ общинный совѣтъ города, если прочихъ городскихъ доходовъ недостаточно для покрытія всѣхъ потребностей и расходовъ города****). Нѣкоторые города, гдѣ

*) Эту Hundred Rate не слѣдуетъ смѣшивать съ средневѣковымъ налогомъ того же имени, шедшимъ на содержаніе волостныхъ судовъ, на расходы High Constable'я, на уплату судебныхъ пошлинъ (fines и amerciaments) съ волости, на содержаніе мостовъ въ графствѣ и пр.

**) Кромѣ этихъ повинностей, лежащихъ на графствѣ, есть еще два мѣстные *общинные* сбора, которые однако по цѣли своей принадлежатъ къ County Rate. Это *Jail Fee's Rate* и *Constables Rate*. Закономъ Георга III за отмѣненныя тюремныя пошлины назначено вознагражденіе изъ County Rate. А въ тѣхъ городахъ и мѣстечкахъ, которые не участвуютъ въ платежѣ County Rate и не несутъ городскихъ сборовъ, можетъ быть собираемъ вмѣсто тюремныхъ пошлинъ особый налогъ, по образцу подати для бѣдныхъ. *Constables Rate*—есть сборъ на содержаніе констеблей, взимаемый еще по закону Карла II, въ тѣхъ общинахъ, гдѣ нѣтъ подати для бѣдныхъ, а также въ нѣкоторыхъ сѣверныхъ графствахъ, на основаніи дозволенія, даннаго закономъ Георга II. Но податныя лица здѣсь и податная собственность тѣже самыя, что для poor rate, а слѣдовательно и для County rate. Въ дѣйствительности сборъ этотъ исчисляется и взимается по большей части вмѣстѣ съ County rate.

***) Городскіе расходы покрываются прежде всего изъ Borough Fund, состоящаго изъ доходовъ отъ рентъ и оброковъ съ городскихъ имуществъ, изъ таможенныхъ пошлинъ, сборовъ за пользованіе гаванями, штрафовъ и пр.—Первоначально новое положеніе было введено только въ 178 городахъ, въ немъ поименованныхъ; въ другихъ оно вводится по ходатайству жителей, разсмотрѣнному государственнымъ министерствомъ (Privy Council). Такимъ порядкомъ «Положеніе» введено еще въ 30 или болѣе городахъ. Нѣкоторымъ городамъ было отказано въ ходатайствѣ, по мѣстнымъ причинамъ.

****) То, что мы называемъ городами, представляетъ въ Англіи 4 различные типа: 1) городскія поселенія, иногда весьма населенныя, неимѣющія городоваго права, ни права выборовъ въ Парламентъ; это — townships; 2) города съ правомъ выборовъ въ Парламентъ, но безъ городоваго права (parliamentary boroughs); 3) города съ горо-

Положеніе не введено, продолжаютъ взимать эту подать на основаніи своихъ мѣстныхъ узаконеній. Предметы же расходовъ: уплата городскихъ долговъ, содержаніе бургомистра, городскаго судьи, полицейскаго судьи, городоваго секретаря, сборщика и всѣхъ другихъ городскихъ служителей, состоящихъ на жалованьи; изготовленіе и печатаніе городскихъ списковъ, окружныхъ списковъ и прочія издержки по производству выборовъ; расходы по производству уголовныхъ слѣдствій; содержаніе арестантовъ и расходы на наказаніе преступниковъ въ тѣхъ городахъ, которые имѣютъ свой собственный уголовный судъ (Quarter Sessions),—или же взносъ для этой цѣли соотвѣтственныхъ платежей въ пользу графства; содержаніе городской тюрьмы, исправительнаго дома и другихъ городскихъ строеній; содержаніе городской полиціи и др. Одни изъ этихъ расходовъ—судебнаго и полицейскаго характера, т. е. однородные съ тѣми, для которыхъ назначена county rate. Прочіе—преимущественно мѣстные общинные расходы, удовлетворяемые въ другихъ случаяхъ изъ мѣстныхъ приходскихъ сборовъ. Въ томъ и другомъ случаѣ городская подать служитъ лишь къ пополненію существующихъ средствъ.

Какъ при подати графствъ, такъ и здѣсь, совмѣстно съ Borough rate существуютъ нѣкоторые дополнительные городскіе сборы, взимаемые вообще, какъ и Borough rate, въ видѣ накладныхъ сборовъ при подати для бѣдныхъ и нерѣдко являющіеся какъ части одной общей городской подати. Это: 1) *Borough Watch Rate* — сборъ на содержаніе городовой стражи — существующій отдѣльно отъ Borough Rate въ тѣхъ городахъ и частяхъ городовъ, которые удержали у себя систему стражниковъ (Watchmen); 2) *Borough Gaol Rate*—сборъ на устройство и содержаніе городской тюрьмы, а также и зданій судебныхъ установленій. 3) *Borough Prisoners Rate*—сборъ на городскихъ арестантовъ, какъ бы вторая Gaol Rate, назначается для покрытія расходовъ на передачу городскихъ арестантовъ въ тюрьму графства. 4) *Borough Lunatic Azylum Rate*—на содержаніе городскаго дома умалишенныхъ,—взимается, если нѣтъ особаго договора между городомъ и графствомъ относительно помѣщенія умалишенныхъ въ окружный домъ умалишенныхъ, т. е. графству принадлежащій. 5) *Borough Library and Museum Rate*—на содержаніе городскихъ библіотекъ, музеевъ и художественныхъ школъ—въ городахъ, имѣющихъ свыше 10 т. жителей. Вмѣсто особаго сбора расходъ на это можетъ быть производимъ прямо изъ городской подати (Borough Rate). 6) *Borough Improvement Rate* — сборъ на разныя мѣстныя устройства для здоровья и удобства городскихъ жителей;—взимается на основаніи закона 1860 г. 7) *Borough Burial Rate*—на устройство похороннаго дѣла, если по закону 1854 г. учрежденъ будетъ для этого общиннымъ совѣтомъ особый сборъ. 8) *District*

довымъ правомъ (по городовому положенію 1835 г.), но безъ права парламентскихъ выборовъ (municipal boroughs); 4) города, имѣющіе право парламентскихъ выборовъ и городовое право (municipal and parliamentary boroughs). Въ числѣ Cities есть также неимѣющіе корпоративнаго характера, слѣдовательно безъ муниципальныхъ учрежденій, а поэтому и безъ права взимать Borough Rate. Gneist, Selfgov. 598.

Prison Rate—сборъ на содержаніе тюремъ въ графствѣ;—платится, когда города соединяются съ графствами для этой цѣли.

Есть наконецъ и еще нѣкоторые сборы, напр., на содержаніе общественныхъ купаленъ и моень, городскихъ часовъ, водопроводовъ и др.,—сборы, взимаемые въ видѣ налоговъ городскихъ, если не являются въ видѣ приходскихъ *).

Податные предметы и лица.

Система англійскихъ мѣстныхъ налоговъ, заключая въ себѣ перечисленіе ихъ въ извѣстномъ порядкѣ, поименно, не даетъ указанія ни на ихъ источники, ни на податныя лица. Разсмотрѣніемъ этой интересной стороны дѣла, т. е. объектовъ и субъектовъ мѣстныхъ налоговъ и правилъ ихъ раскладки, мы теперь и займемся.

Историческій центръ тяжести англійской системы мѣстныхъ налоговъ есть община. Слабымъ зародышемъ этой системы является въ средніе вѣка подать церковная; столь важная впослѣдствіи подать для бѣдныхъ существовала пер-

---

*) Надо замѣтить, что особая Borough Rate существуетъ только въ 198 городахъ. Большинство же городовъ управляется по правиламъ управленія графствъ и участвуютъ поэтому въ платежѣ County Rate. Особенные же городскіе сборы и правила для нихъ образовались въ тѣхъ городахъ, которые имѣютъ собственные значительные доходы отъ своихъ имуществъ, пошлинъ и т. п. Кромѣ того и особенности городскихъ потребностей указали, что неудобно относить ихъ всѣ на средства графства. Такъ какъ Borough—R. имѣетъ значеніе лишь дополнительнаго сбора, то и общая сумма его не велика: за исключеніемъ Лондона, онъ составляетъ среднимъ числомъ около ½ м. ф. ст. въ годъ.

Собственно—городскіе доходы, помимо налога, составляются изъ нѣкоторыхъ сборовъ, имѣющихъ отчасти значеніе косвенныхъ налоговъ; таковы: рыночные сборы съ съѣстныхъ припасовъ, съ конно-желѣзныхъ дорогъ, сборы съ газовыхъ заводовъ, водопроводовъ и др. Есть также особый доходъ отъ сдачи въ аренду уборки нечистотъ. Сборы съ съѣстныхъ припасовъ вообще незначительны. Сборы съ конно-желѣзныхъ дорогъ можно разсматривать, пожалуй, какъ сборы за пользованіе землею, по которой проложены рельсы и за привилегію содержать ѣзду. Законъ (Tramways Act) предоставляетъ городамъ, при недостаточности ихъ local rates, устраивать конно-желѣзныя дороги отъ себя, для пользованія ими какъ статьею дохода. Въ такомъ случаѣ это уже не налогъ, а прибыль отъ общественнаго промышленнаго предпріятія. Тотъ же характеръ имѣютъ доходы отъ газовыхъ заводовъ и газопроводовъ; это, большею частію, предпріятія городскія и иногда весьма доходныя, какъ напр. въ Манчестерѣ. Напротивъ—водопроводы оказываются, въ большинствѣ случаевъ, предпріятіями, мало прибыльными для городскихъ корпорацій, ихъ содержащихъ и, если содержатся насчетъ города, то больше для обезпеченія его водою, чѣмъ какъ статья дохода.

Мѣстнымъ властямъ предоставлено также пользоваться, какъ источникомъ дохода, отдачею въ аренду правъ очистки нечистотъ (sewage farms). Эта статья дохода многими подвергается осужденію, какъ ставящая затрудненія орошенію (и удобренію?) полей, если плата за пользованіе оросительными сооруженіями (и матеріалами?) слишкомъ высока. Впрочемъ, напримѣръ, въ городѣ Чельтенгамѣ это дѣло идетъ очень хорошо и съ значительною выгодою для города.

воначально лишь въ видѣ повинности монастырскихъ имѣній; мѣсто денежной дорожной подати заступала натуральная повинность. Точнаго понятія о податномъ субъектѣ и объектѣ, повидимому, не было. Наконецъ, въ законодательствѣ Тюдоровъ система мѣстныхъ податей выясняется и строится на обложеніи семьи, какъ субъекта, и видимой собственности въ общинѣ, какъ объекта. И вотъ уже три столѣтія система эта стоитъ твердо. Если взять общія черты всего этого устройства, то увидимъ, что податная обязанность въ общинѣ, точно также, какъ и въ государствѣ есть *личная*, но объемъ ея опредѣляется соотвѣтственно объему *мѣстныхъ* задачъ общиннаго союза и по *мѣстной* принадлежности владѣній. Первоначально плательщикомъ была непосредственно личность, ибо мѣстные налоги явились, какъ замѣна натуральныхъ повинностей; но когда стали соразмѣрять платежъ съ видимой податной способностью, то обложеніе и должно было принять форму обложенія лица по причинѣ владѣнія поземельной собственностью. Въ этомъ обложеніи лица видно и отличіе этихъ сборовъ отъ обыкновенныхъ поземельныхъ повинностей: за недоимки въ этихъ послѣднихъ отвѣчаетъ собственность, — иначе тотъ владѣлецъ, которому она въ данную минуту принадлежитъ. Тогда какъ за недоимки въ мѣстныхъ налогахъ отвѣчаетъ тотъ владѣлецъ или съемщикъ, при коемъ эти недоимки произошли *).

Масштабомъ податной обязанности служитъ доходъ собственности, находящейся въ общинѣ и оцѣниваемый ежегодно общинными властями. Общій для всѣхъ масштабъ обложенія по величинѣ арендной или наемной платы ставитъ на одну доску всякое владѣніе или производительное занятіе, всѣ классы и званія, если ихъ доходы связаны съ недвижимою собственностью. При этомъ, развившись исторически изъ идеи личной обязанности, общинныя подати не ставились никогда въ зависимость отъ хозяйственныхъ интересовъ плательщиковъ, — отъ пользы, приносимой имъ мѣстными учрежденіями. Столь часто проповѣдуемый нынѣ, особенно въ Германіи, принципъ услуги и возмездія, въ Англіи никогда не имѣлся въ виду; потому что обязанность платежа мѣстныхъ податей построена тамъ на идеѣ *общей* гражданской обязанности членовъ каждаго общественнаго союза, какъ бы онъ малъ ни былъ.

Основу всего строя мѣстныхъ податей Англіи составляетъ подать для бѣдныхъ, коренныя правила для которой даны въ законодательствѣ королевы Елисаветы (43 г. царств.). Прочія мѣстныя подати представляютъ въ устройствѣ своемъ лишь маловажныя уклоненія отъ этого первообраза, уклоненія, которыя мы укажемъ въ своемъ мѣстѣ.

Нормальный податной *субъектъ* общиннаго обложенія въ Англіи есть почти во всѣхъ случаяхъ лицо, въ пользованіи котораго облагаемые предметы находятся (occupier); такъ что собственникъ, владѣлецъ предмета или дохода (owner)

*) Нѣкоторое отступленіе отъ этого порядка представляетъ только дорожная подать. Также напримѣръ — повинность устройства плотинъ лежитъ прямо на собственности, независимо отъ условій владѣнія или личности владѣльца земли.

оказывается непосредственнымъ субъектомъ обложенія только тогда, когда онъ самъ занимается извлеченіемъ дохода отъ своего имущества, т. е. самъ является въ качествѣ occupier'a. Законъ королевы Елисаветы выражаетъ это такъ: «долженъ быть облагаемъ всякій мѣстный житель, проповѣдникъ, священникъ и всякій другой пользующійся владѣлецъ (occupier)». Нельзя однако сомнѣваться, что въ большинствѣ случаевъ налоги эти лежатъ на поземельной рентѣ, ибо съемщикъ, заключая контрактъ найма, естественно старается вычесть предстоящіе къ платежу налоги изъ договариваемой арендной платы. Можетъ быть это и не всегда удается, и тогда, точно также, какъ при повышеніи налоговъ до наступленія новыхъ сроковъ аренды,—въ первомъ случаѣ налоги сполна, а во второмъ повышеніе ихъ приходится платить съемщику уже изъ своихъ доходовъ.

Итакъ, коренное начало мѣстно-податной обязанности есть пользованіе (occupation) недвижимымъ (исключительно, какъ сейчасъ увидимъ) имуществомъ, дающимъ доходъ. *Occupier* есть съемщикъ, арендаторъ, пользующееся лицо, лицо, имѣющее недвижимость въ залогѣ, или собственникъ, самъ хозяйничающій. Всякое лицо, непосредственно пользующееся выгодами отъ какой либо недвижимости въ общинѣ, обязано нести общинныя подати и повинности, хотя бы само и не жило въ той общинѣ. Такъ что, какъ выражается законодательство, общинная подать есть подать лица, извлекающаго доходъ отъ имѣнія — the tenants own tax, платимая по причинѣ пользованія собственностью — a tax upon the person in respect of property. Этоже лицо отвѣчаетъ и за недоимки, а не владѣлецъ и не новый съемщикъ, принявшій имѣніе съ неуплаченными недоимками.

Что касается до *объектовъ* мѣстныхъ налоговъ, то таковыми признается только реальное имущество, т. е. дѣйствительно существующіе, вещественные капиталы или, какъ выражено въ законѣ королевы Елисаветы «находящіяся въ данномъ приходѣ земли, строенія, десятины (tithes), каменноугольныя копи и продажные низкоствольные лѣса (sealable underwoods)».

Двухсотлѣтняя практика дала и утвердила тотъ выводъ изъ этого закона, что подать должна лежать на *видимой* доходной собственности, находящейся въ приходѣ—visible profitable property in the parish. Такимъ образомъ различаются въ числѣ податныхъ предметовъ:

1. *Земли — Lands*, причемъ подъ доходами отъ земель разумѣется всякое пользованіе землями, приносящее доходъ, заключается ли оно въ употребленіи самой почвы (какъ напр. въ каменоломняхъ), или въ источникахъ какихъ либо водъ (какъ напр. въ соляныхъ источникахъ), или въ потребленіи даваемыхъ землею плодовъ, или въ употребленіи почвы подъ желѣзныя дороги, каналы, доки, верфи, рыбныя ловли, мосты, шлюзы, плотины, водопроводы, неподвижныя паровыя машины и вѣсы и пр. (что все разсматривается, какъ улучшеніе почвы). До закона 7 авг. 1874 г. (The Rating Act. 1874) исключеніе составляли только горные промыслы, потому что законъ королевы Елисаветы, называя только каменноугольныя копи, тѣмъ самымъ какъ

бы дѣлаетъ изъятіе для всѣхъ другихъ горныхъ промысловъ *). Не облагаются также владѣльческія права на повинности отъ земли, пошлины за передачу владѣнія собственностью (copyhold) и т. п., ибо они составляютъ какъ бы *невидимыя* части недвижимой собственности.

2) *Строенія — Houses.* Подъ этимъ названіемъ разумѣются всѣ постоянныя постройки для защиты и охраны людей, животныхъ и имущества,—слѣдовательно, не только домá, но и скотные дворы, конюшни, житницы, конторы, фабрики съ паровыми машинами и другими постоянными снарядами и пр. Зданія церквей и школъ воскресныхъ и для обученія бѣдныхъ дѣтей свободны отъ обложенія. Свободны также, при извѣстныхъ условіяхъ, зданія художественныхъ и ученыхъ заведеній и, само собою разумѣется, казенныя строенія, служащія для общественныхъ цѣлей.

3) *Десятины—Tithes* облагаются, какъ соучастіе постороннихъ лицъ въ поземельномъ доходѣ, принадлежатъ ли они церковному учрежденію (appropriation of tithes), или находятся въ пользованіи недуховныхъ лицъ (tithes impropriate). Со времени превращенія десятинъ въ рентный платежъ (6 и 7 г. Will. IV) этотъ послѣдній и составляетъ теперь объектъ налога.

4) *Лѣса— Woods.* До закона 1874 г. изъ нихъ подлежали налогу только такіе, которые вырубаются и опять подростаютъ, и притомъ, рубятся для продажи (sealable underwoods), а не для собственнаго, хозяйственнаго потребленія владѣльца. Изъятіе для прочихъ (т. е. высокоствольныхъ) лѣсовъ произошло можетъ быть просто отъ недомолвки закона, можетъ быть ради покровительства крупному лѣсному хозяйству. Изъятіе это и не имѣло, впрочемъ, практическаго значенія, такъ какъ высокоствольнаго лѣсного хозяйства въ Англіи почти нѣтъ, а существуютъ такіе лѣса въ видѣ парковъ, звѣринцевъ и т. п., хотя и не приносящихъ дохода, но какъ предметы роскоши едвали заслуживающихъ изъятія.

---

*) Практика различала, впрочемъ, производится ли разработка на поверхности или въ глубинѣ земли. Въ первомъ случаѣ это land, хотя бы тутъ добывалась руда, а не уголь или камень,—и слѣдовательно подлежитъ налогу. Во 2-мъ случаѣ — это mines—рудники, хотя бы добычею былъ камень, а не руда,—и налогу они, слѣдовательно, не подлежатъ. Въ позднѣйшее время, сначала при нѣкоторыхъ изъ новѣйшихъ налоговъ разницу эту перестали принимать во вниманіе, а наконецъ законъ 1874 г. окончательно устранилъ оную. Вопросъ объ обложеніи металлическихъ рудниковъ былъ возбужденъ въ Палатѣ общинъ еще въ 1855 г., затѣмъ, вновь въ 1866 г., въ 1868 г., въ 1873 г. и, наконецъ, въ 1874 г. проектъ Sclater-Booth'a, президента Local Government Board'a прошелъ и получилъ силу закона. Законъ этотъ призналъ подлежащими обложенію и объекты, до сего изъятые: 1) разныя насажденія и лѣса (plantations, woods and underwoods); права охоты и рыбной ловли (rights of fowling, shooting, taking or killing game or rabbits, and of fishing); 3) горные промыслы всякаго рода, сверхъ упомянутыхъ въ законѣ королевы Елисаветы.

Устраняя изъятія, до сего времени существовавшія, законъ 1874 г. даетъ и нѣкоторыя правила для оцѣнокъ этихъ новыхъ объектовъ и мѣры для справедливаго примѣненія налога къ сторонамъ, интересы коихъ затронуты этимъ нововведеніемъ. Подробное изложеніе закона—у *Lumley*, The Rating Act, 1874, Lond. 1875.

Въ новѣйшее время, въ нѣкоторыхъ случаяхъ стали понимать законъ шире и облагать доходы отъ всякихъ лѣсовъ вообще. А законъ 7-го августа 1874 г. устранилъ существовавшую аномалію, узаконивъ обложеніе всѣхъ лѣсовъ вообще (собственно — земель съ лѣсными насажденіями, — но земли оцѣниваются вѣдь по тѣмъ продуктамъ, которые онѣ производятъ), кромѣ лишь тѣхъ лѣсовъ всякаго рода, которые, принадлежа къ чужому владѣнію, находятся въ общемъ (right of common) законномъ пользованіи другихъ собственниковъ (common of estovers). Такъ какъ это право принадлежитъ къ другому владѣнію (tenement) и входитъ тамъ въ оцѣнку (у пользующихся), то облагать такіе лѣса особо у ихъ владѣльцевъ—было бы двойнымъ обложеніемъ.

5) Особый объектъ обложенія, привлеченный къ нему закономъ 1874 г., составляютъ *права охоты и ловли звѣрей и птицъ и рыбной ловли*, если ими пользуются отдѣльно отъ пользованія землею. Если пользованіе не отдѣльное, то права эти входятъ въ оцѣнку онаго и потому отдѣльное обложеніе ихъ было бы вторичнымъ обложеніемъ.

Что касается до обложенія *движимой собственности*, то объ этомъ законъ не упоминаетъ; но такъ какъ въ немъ выражено, что жители должны быть облагаемы по ихъ платежной способности (ability), то, по мнѣнію Гнейста, этимъ указывается и на привлеченіе движимости къ налогу. Но практика мировыхъ судей, держась болѣе тѣснаго смысла закона, поняла такъ, что и тутъ надо разумѣть только *видимую* способность (apparent ability), т. е. такую движимость, которая, находясь въ приходѣ, является видимою и даетъ доходъ (visible, profitable property situated in the parish), каковы: промышленные и торговые запасы. Но ни въ какомъ случаѣ не считаются подлежащими налогу—мебель, домашняя утварь, наличныя деньги, какъ предметы, не дающіе дохода. Не облагаются и капиталы, дающіе проценты, потому что они не принадлежатъ къ предметамъ видимымъ и не прикрѣплены къ территоріи прихода; ни поземельныя ренты, должностные доходы, пенсіи и др. т. п., такъ какъ они «невидимы»; ни заработки, получаемые отъ физической и умственной работы, какъ невидимые и не прикрѣпленные къ мѣстности. Оставалось сомнѣніе только относительно капиталовъ, заключающихся въ торговыхъ и промышленныхъ запасахъ (Stock in trade) которые поэтому и подвергнуты обложенію въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ. Ненормальность такого привлеченія къ налогу одного лишь предмета изъ цѣлаго ряда очевидна; однако вопросъ объ этомъ возникъ только 150 лѣтъ спустя послѣ изданія закона королевы Елисаветы и рѣшенъ былъ въ смыслѣ непривлеченія. Когда однако въ 1839 г. судебная практика высказалась за привлеченіе, то законъ 1840 г. временно пріостановилъ это обложеніе торговыхъ капиталовъ. Дѣйствіе этого закона было потомъ постоянно продолжаемо и наконецъ, закономъ 1869 г. (Poor Rate assessment and collection Act) изъятіе это установлено окончательно, такъ какъ предметы эти не удовлетворяютъ одному изъ условій мѣстнаго обложенія: они не situated in the parish—постоянно. Въ результатѣ выходитъ, что «попытка обложенія мѣст-

ными налогами торговыхъ и т. п. доходовъ брошена въ Англіи (а также и въ Шотландіи) совершенно и, надо полагать, окончательно» *).

Наконецъ, въ отношеніи изъятій отъ мѣстныхъ налоговъ надо замѣтить, что *личныхъ* изъятій не существуетъ. Жизнь общины англійской, какъ первообразнаго тѣла, развивалась независимо отъ центральной королевской власти; потому и не могло здѣсь образоваться податныхъ изъятій, столь охотно даваемыхъ въ прежнее время относительно государственныхъ налоговъ. Англійская система мѣстныхъ налоговъ никогда не знала никакихъ личныхъ изъятій, никакого на лица зрѣнія; да и лица, кто бы они ни были, никогда не обнаруживали попытокъ добыть себѣ эти льготы.

Напротивъ того для объектовъ существуютъ нѣкоторыя изъятія, такъ-сказать, предметныя, т. е., въ нѣкоторыхъ случаяхъ объекты, по существу своему податные, освобождаются отъ налога по уваженію своего назначенія. Такъ— зданія церковныя, принадлежащія государственной церкви и другія богослужебныя, надлежащимъ образомъ записанныя, но подъ условіемъ, что строенія эти служатъ исключительно для богослуженія и школъ воскресныхъ, школъ оборвышей и т. п. Далѣе изъемлются отъ обложенія земли и зданія, служащія исключительно для научныхъ и художественныхъ цѣлей и содержимыя притомъ сполна или частію на счетъ ежегодныхъ добровольныхъ взносовъ. Изъемлются также казенныя имущества, назначенныя исключительно для общественныхъ цѣлей, какъ напримѣръ, казармы, арсеналы и пр. Коронная собственность подлежитъ, однако, налогу, если переходитъ въ пользованіе частнаго лица, какъ напримѣръ казенныя квартиры чиновниковъ; также, напримѣръ, дома призрѣнія бѣдныхъ лицъ и неимущихъ умалишенныхъ, принимающіе сверхъ безплатныхъ пансіонеровъ и за деньги. Податныя земли, даримыя благотворительнымъ заведеніямъ, не изъемлются отъ налога.

Въ 1859 г. былъ на разсмотрѣніи Парламента проектъ объ отмѣнѣ большей части и этихъ малочисленныхъ изъятій, съ оставленіемъ ихъ только для королевскихъ дворцовъ и парковъ, мостовъ, дорогъ, домовъ умалишенныхъ, церквей, кладбищъ и земель, изъятыхъ частными или мѣстными законами. Оставлены, однако, прежнія изъятія**).

Относительно паденія мѣстныхъ налоговъ законъ, какъ мы видѣли, имѣетъ въ виду непосредственно occupier'а; въ дѣйствительности же налоги, во многихъ случаяхъ, перелагаются на ренту собственника, если обстоятельства благопріятствуютъ съемщику. Но есть случаи, когда законъ прямо предоставляетъ съемщику вычитать часть уплаченнаго имъ мѣстнаго налога изъ арендной или наемной платы, при уплатѣ ея собственнику. Есть также случай, гдѣ собственникъ подвергается налогу наравнѣ съ съемщикомъ. Наконецъ, весьма рѣзкое исключеніе сдѣлано въ новѣйшее время, (особенно въ періодъ времени

*) Palgrave, 78. Gneist, 145.

**) Въ настоящее время мѣстныхъ сборовъ съ казенныхъ имуществъ сходитъ около 36—40 т. ф. ст.

отъ 13 до 33 г. царств. Королевы Викторіи), введеніемъ такъ называемой *Compounding System*, — т. е. буквально системой слитія налоговъ. Система эта состоитъ въ томъ, что, въ виду неудобства оцѣнокъ мелкихъ квартирантовъ въ домѣ (причемъ еще лица, часто мѣняющія квартиры, ускользали отъ налога), привлекаются къ налогу въ такомъ случаѣ собственники вмѣсто нанимателей, но со скидкой 25%—30%, и съ предоставленіемъ перелагать налогъ на жильцовъ.

Первое появленіе этой системы относится къ 1819 г. (Георгъ III, 59 г.), когда разрѣшено было мѣстнымъ общиннымъ собраніямъ оцѣнивать собственниковъ вмѣсто нанимателей, за такія жилища, которыя отдаются на сроки меньше года, за плату отъ 6 до 20 ф. ст. (кромѣ однако городовъ, такъ какъ отъ оцѣнокъ на подать для бѣдныхъ въ нихъ зависитъ парламентское избирательное право). Противъ этой льготы было основательно замѣчено (особенно въ парламентскомъ Report on Local Taxation 1843 г.), что черезъ это утрачивается весьма хорошее средство контролированія оцѣнокъ, ибо мелкіе-то наниматели и являются самыми дѣятельными наблюдателями за тѣмъ, чтобы крупные плательщики не были оцѣниваемы ниже надлежащаго, и за отклоненіемъ неосновательныхъ просьбъ о вспоможеніяхъ. Притомъ еще, система эта находится въ противорѣчіи съ закономъ, ставящимъ право голоса въ зависимость отъ платежа общинныхъ податей: неплатящій ихъ слѣдовательно долженъ бы утратить и право голоса. Тѣмъ не менѣе, въ виду практическаго удобства, примѣненіе этой системы въ новѣйшее время еще расширено: такъ закономъ 13—14 г. Викт. введена общая оцѣнка собственниковъ вмѣсто съемщиковъ для всѣхъ наемныхъ платъ ниже 6 ф. ст. *). При этомъ право голоса остается за нанимателями. Впрочемъ допускается и въ этихъ случаяхъ такая комбинація, что налогъ уплачивается нанимателемъ, съ предоставленіемъ ему вычитать его изъ наемной платы. Наконецъ, по вышеупомянутому закону о раскладкѣ подати для бѣдныхъ—1869 г. (32—33 Vict.) правила о compounding приведены къ слѣдующимъ: нанимающій на срокъ не свыше 3 мѣсяцевъ имѣетъ право вычесть изъ наемной платы уплаченную имъ подать для бѣдныхъ **). При наемной платѣ до 8 ф. ст. (въ Манчестерѣ и Бирмингамѣ

*) Small Tenements Act. Въ 1859 г. уже около ½ наемныхъ квартиръ—1.100.755 изъ 2.330.831—были подведены подъ систему compounding, съ сохраненіемъ прежнихъ правъ голоса. Запутанность, порожденная этимъ порядкомъ, была главною причиной билля о реформѣ 1867 г. Норма—6 ф. ст. принята для тѣхъ мѣстъ, гдѣ дѣйствовалъ Small Ten. Act; по закону для Assesset Rates (1869 г.) граница наемной платы для compounding опредѣлена въ 8 ф. ст., а для столицы и еще двухъ большихъ городовъ—значительно выше; для податей, взимаемыхъ на основаніи Public Health Act'a—10 ф. ст. Значительное число домовладѣльцевъ оплачиваетъ налогъ вмѣсто жильцовъ по уговору съ общиннымъ начальствомъ, безъ всякаго Composition Act'a. Small Tenements Act замѣненъ въ 1869 г. постановленіями о compounding изложенными въ Poor R. Assessment and Collection Act'ѣ. Gneist, 147, 577.

**) Разумѣется, съ него не можетъ быть и потребовано подати больше, какъ за 3 мѣсяца.

10, въ Лондонѣ 20) собственникъ можетъ входить въ сдѣлку съ попечителями бѣдныхъ объ уплатѣ подати, причемъ онъ пользуется скидкой до 25%. Общинное собраніе можетъ также сдѣлать эту систему обязательною для всѣхъ: въ этомъ случаѣ собственникъ получаетъ скидку въ 15% съ прибавкою еще 15%, если подать распространена и на незанятыя квартиры. Нанимателю же уплаченная владѣльцемъ за него подать зачисляется сполна, безъ вычета, какъ цензъ для опредѣленія его права голоса. Въ случаѣ однако недоимокъ наниматель отвѣтственъ за нихъ, если владѣлецъ несостоятеленъ къ уплатѣ. Впрочемъ остаются доселѣ и многія видоизмѣненія этихъ правилъ о compounding.

Система compounding the rates удобна тѣмъ, что избавляетъ отъ возни съ множествомъ мелкихъ плательщиковъ; но за то представляетъ ту неправильность, что около четвертой части членовъ общины (а всего болѣе милліона) изъемлетъ отъ платежа налога, не лишая ихъ однако права голоса въ общинныхъ дѣлахъ. Не надо впрочемъ забывать, что они облагаются косвеннымъ путемъ, въ повышенной платѣ за квартиры. Этимъ же путемъ, наконецъ, облагаются и неподлежащіе прямо мѣстнымъ налогамъ доходы отъ торговли, промысловъ, капиталовъ, занятія художествами и науками, насколько вообще повышеніе квартирныхъ платежей доступно домовладѣльцамъ. Можно сказать так. обр., что compounding превращаетъ—если не всегда, то во многихъ случаяхъ,—прямое обложеніе occupier'a въ косвенное. Въ другихъ же случаяхъ, когда occupier'у удается переложить непосредственно уплачиваемый имъ налогъ на собственника, т. е. вычесть его изъ платимой имъ наемной платы,—обложеніе оказывается косвеннымъ обложеніемъ собственниковъ

Шеппардъ *) особенно нападаетъ на систему compounding, находя, что она построена на несправедливости въ отношеніи къ другимъ плательщикамъ и составляетъ обиду для домовладѣльцевъ. Онъ спрашиваетъ, почему poor rates въ одномъ случаѣ должны быть платимы собственникомъ, а въ другомъ нанимателемъ? и находитъ, что ссылкою на удобство взиманія нельзя оправдать дѣлаемой яко-бы несправедливости. Несправедливость же онъ видитъ въ томъ, что скидки въ налогѣ, дѣлаемыя одному классу собственности, приходится возмѣщать раскладкою на остальные; а очевидно, что непристойно дѣлать ради удобства такія скидки, которыя не могутъ имѣть общаго примѣненія.

Далѣе онъ находитъ, что системою compounding нарушается то правильное начало, что обложеніе и представительство должны идти рука объ руку и что слѣдовательно не должно быть того, чтобъ въ какомъ нибудь приходѣ или мѣстечкѣ право избранія представителей принадлежало-бы лицамъ, не участвующимъ въ составленіи тѣхъ фондовъ, которые этими представителями будутъ расходоваться. А между тѣмъ, это обстоятельство существуетъ во всѣхъ тѣхъ приходахъ, которые приняли Poor Rate and Collection Act 1869 г.

*) *Sheppard*, Local taxation... 1870, стр. 17.

Первое замѣчаніе Шеппарда совершенно справедливо: уступка извѣстнаго процента налога собственникамъ, подводимымъ подъ compounding, едва ли можетъ чѣмъ нибудь быть оправдана. Это подарокъ домовладѣльцамъ, совершенно незаслуженный ими и несправедливый не только по отношенію ко всей массѣ плательщиковъ, но даже и по отношенію къ тѣмъ домовладѣльцамъ, которые, не состоя подъ compounding и не имѣя возможности, по мѣстнымъ условіямъ, вліять на высоту наемной платы, вынуждены подчиняться вычету изъ оной налога, платимаго самимъ нанимателемъ.

Второе замѣчаніе Шеппарда намъ кажется менѣе основательнымъ: неправильность того явленія, что избирательныя права предоставлены лицамъ неплатящимъ, будто-бы, податей, лишь кажущаяся. Не подлежитъ сомнѣнію, что въ большинствѣ случаевъ они-то и платятъ, только не прямо, а косвенно, какъ мы уже видѣли, въ повышенной наемной платѣ.

Замѣтимъ еще, что въ послѣднее время поднятъ вопросъ (въ парламентской коммиссіи 1870 г.) о предоставленіи собственникамъ, во всѣхъ случаяхъ, самостоятельнаго права голоса наравнѣ съ нанимателями.

Раскладка мѣстныхъ налоговъ; мѣста и лица, завѣдующія раскладкою, сборомъ и расходованіемъ ихъ.

Гёшенъ выразился въ парламентской рѣчи 1871 г., что въ Англіи господствуетъ хаосъ относительно мѣстъ, завѣдующихъ общиннымъ обложеніемъ и еще большій хаосъ въ образованіи податныхъ округовъ. Этотъ отзывъ почтеннаго спеціалиста не заключаетъ въ себѣ никакого преувеличенія: дѣйствительно, помимо всякихъ частностей, всѣ разнообразные мѣстные налоги имѣютъ каждый, свой податной округъ съ своими границами; а съ существованіемъ разнообразныхъ податныхъ округовъ связывается и разнообразіе завѣдующихъ учрежденій *).

Нельзя однако распространить этотъ отзывъ и на самыя основанія и правила раскладки сборовъ. Въ этомъ отношеніи уже издавна руководящимъ образцомъ служитъ подать для бѣдныхъ, по крайней мѣрѣ, въ большинствѣ случаевъ она составляетъ юридическую основу общинной податной обязанности и фактическій масштабъ для взиманія всѣхъ общинныхъ податей. Такъ что (за исключеніемъ только повинности устройства плотинъ) новѣйшее законодательство держится нормъ, принятыхъ для poor rate, при рѣшеніи всѣхъ вопросовъ, возникающихъ касательно податныхъ лицъ и предметовъ.

Такимъ образомъ пріемы, употребляемые при раскладкѣ и пр. подати для бѣдныхъ, составляютъ общую норму. На нихъ-то мы и обратимъ вниманіе; а

*) До чего идетъ это дробленіе, можно видѣть, напр. изъ свѣдѣній о графствѣ Ланкастеръ гдѣ, для тѣхъ только цѣлей, которыя удовлетворяются изъ County Rate, существуетъ до 35 податныхъ округовъ, съ своими податями каждый.

затѣмъ, отмѣтимъ тѣ особенности, которыя существуютъ въ устройствѣ прочихъ податей.

Раскладка всѣхъ податей предполагается, конечно, равномѣрная, пропорціональная величинѣ доходовъ. Обычное ея выраженіе есть указаніе числа шиллинговъ и пенсовъ, какое слѣдуетъ взять съ фунта стерлинговъ дохода, т. е. обложеніе выражается въ процентахъ этого послѣдняго.

Сроки, на которые дѣлается раскладка, законъ указываетъ довольно глухо, говоря, что это должно производиться «еженедѣльно или и иначе». Старая практика держалась обыкновенно мѣсячныхъ сроковъ, т. е. предписывалось собирать сумму, потребную на одинъ мѣсяцъ. Впослѣдствіи (при Георгѣ II) стало входить въ употребленіе дѣлать раскладку на полгода и даже на болѣе продолжительные сроки, но не долѣе года. Такъ что годъ составляетъ уже полный періодъ, и средства вновь наступившаго года лишь въ исключительныхъ случаяхъ дозволяется употреблять для невыполненныхъ нуждъ истекшаго.

Коренной раскладочный округъ есть приходъ, но допускается (зак. Карла II) и дробленіе приходовъ; такъ что мѣстечки и деревни одного прихода могутъ составлять изъ себя отдѣльные податные округи. Но если приходъ не въ состояніи доставить необходимыя средства для пособія своимъ бѣднымъ, то въ пособіе ему можетъ быть привлеченъ (постановленіемъ двухъ мировыхъ судей) къ сбору всякій другой приходъ или иная мѣстность въ чертѣ волости (Hundred). А если и волость не въ состояніи удовлетворить потребности, то могутъ быть привлечены (постановленіемъ четвертнаго съѣзда) всякій другой приходъ или мѣстечко въ чертѣ графства. Но такія сторонніе привлеченія допускаются только на извѣстный срокъ и въ опредѣленной суммѣ.

Сверхъ того, законъ 1834 г. разрѣшилъ попечителямъ, съ согласія центральнаго управленія (Poor Law Board) обращать союзъ въ раскладочный округъ (union for rating), съ устраненіемъ раскладки по приходамъ. Такое расширеніе раскладочныхъ территорій допускалось впрочемъ только при условіи, чтобъ всѣ приходы даннаго союза находились въ одномъ и томъ же графствѣ и подъ юрисдикціей однихъ и тѣхъ же мировыхъ судей. Разъ образованные такіе раскладочные союзы уже не могутъ быть разрушаемы. Впрочемъ, при трудности достигнуть единодушнаго соглашенія, образованіе этихъ unions for rating шло весьма туго. Наконецъ законъ 1865 г. (Union Chargeability Act) сдѣлалъ всѣ poor unions вмѣстѣ и раскладочными округами и мѣстами приписки бѣдныхъ— unions for rating and settlement.

Оцѣночные пріемы прежняго времени были очень просты: въ отношеніи земель обращалось вниманіе только на ихъ пространство. Но, уже въ XVII-мъ столѣтіи, сколько извѣстно, принимали въ соображеніе и дѣйствительныя величины наемныхъ и арендныхъ платъ. Окончательно это установлено только въ 1830 г. опредѣленіемъ Суда Королевской Скамьи. При этомъ однако же не принималось въ уваженіе, что на землевладѣльцѣ лежатъ еще и другія по-

винности (landlords own taxes), каковы: государственный поземельный налогъ и повинность устройства и содержанія плотинъ. Въ виду этого можно сказать, что, по первоначальному принципу, мѣстные налоги имѣли объектомъ не чистый доходъ: ихъ объектъ—наемная плата представляетъ величину, изъ которой не сдѣлано вычета никакихъ издержекъ. Практика однако устранила это неудобство обложенія валовыхъ доходовъ тѣмъ, что допустила скидку извѣстнаго процента (отъ 10 до 33, а для строеній даже до 50%) изъ наемной платы, что и было признано правильнымъ нѣсколькими судебными приговорами, состоявшимися послѣ 1770 г. Положительно же законность этихъ вычетовъ утверждена въ законѣ 1836 г. (Parochial assessment Act), выразившемъ, что подать для бѣдныхъ должна раскладываться по оцѣнкѣ годоваго *чистаго* дохода (net annual value) земель, т. е. *ренты*, за которую можно ихъ сдать,—за вычетомъ притомъ всѣхъ лежащихъ на ней податей, повинностей, десятины и ремонтныхъ, страховыхъ и т. п. издержекъ. Правило это было потомъ, отчасти, повторено и въ Assessment Act'ѣ 1862 г. Чистый доходъ и есть то, что называется податною стоимостью—rateable value *).

Раскладку подати между отдѣльными приходами, въ предѣлахъ союза (union) дѣлаетъ попечительство (Board of guardians), пропорціонально податной стоимости (rateable value) имуществъ. Раскладка же и взиманіе подати по приходамъ производится надзирателями (overseers of the poor). Съ реформою законодательства о призрѣніи бѣдныхъ это дѣло и осталось ихъ главною обязанностью. Да и въ этой области обязанности эти нерѣдко раздѣляютъ съ ними вспомогательные чиновники, состоящіе на жалованьи. Самая раскладка податей, закономъ 1862 года (union Assessment Committies Act) поставлена совсѣмъ подъ руководство коммиссій (valuation committees) отъ окружныхъ попечительствъ (Boards of Guardians) **). Коммиссіи эти обязаны доставлять приходскимъ попечителямъ свѣдѣнія, нужныя для составленія окладныхъ листовъ и предпринимать по временамъ новыя оцѣнки податныхъ доходовъ и составленіе дополнительныхъ окладныхъ листовъ. Изготовленные такимъ порядкомъ и окончательно утвержденные списки (valuation lists) служатъ повсемѣстно основаніемъ для исчисленія при-

*) Законъ Викт. 23—24 г. опредѣляетъ валовой доходъ—gross estimated rental, какъ ту ренту, какой разумнымъ образомъ (reasonably) можно ожидать отъ отдачи владѣнія (hereditament) въ аренду, изъ года въ годъ,—за вычетомъ обычныхъ платежей и налоговъ, лежащихъ на съемщикѣ (tenants rates and taxes) и десятинныхъ платежей (tithes commutation rent charge), буде они существуютъ. За вычетомъ сверхъ всего этого, также средней годовой стоимости ремонта, страхованія и пр. издержекъ, необходимыхъ для поддержки имѣнія въ состояніи давать такую ренту (in a state to command such rent) получается чистый доходъ, the net annual value, который и составляетъ окончательный объектъ обложенія или податную стоимость имѣнія, the rateable value (зак. Will. 6—7 г.).

**) Коммиссіи эти состоятъ изъ 6—12 членовъ, избираемыхъ окружными попечительствами на 2/3 изъ выборныхъ ихъ членовъ и на 1/3 изъ обязательныхъ Guardians, т. е. мировыхъ судей, если столько есть въ участкѣ.

ходскихъ взносовъ. Попечительства—boards of guardians—могутъ брать и прямо на себя какъ производство оцѣнокъ, такъ и составленіе списковъ.

Вся послѣдовательность дѣйствій при взиманіи подати состоитъ изъ слѣдующихъ операцій: раскладки и ея исправленія, взиманія, храненія и расходованія сбора и—отчетности въ его употребленіи (Imposition, Amendment, Levy, Custody and Expenditure Accounts).

По закону королевы Елисаветы, церковные старосты и надзиратели обязаны заботиться о сборѣ необходимыхъ суммъ,—подъ отвѣтственностью своимъ собственнымъ имуществомъ. До перемѣны, послѣдовавшей въ 1867 г., оцѣночные листы изготовлялись по изстари установившейся формѣ, за подписью обоихъ этихъ лицъ. Въ случаѣ надобности при составленіи этихъ списковъ помогали особые оцѣнщики, состоящіе на жалованьи. Общею инструкціей 1867 г. (14 янв.) дана новая форма для оцѣночныхъ листовъ, весьма многосложная, для наполненія рубрикъ которой дѣйствительно уже трудно обойтись одними безмездно служащими сборщиками.

Задача раскладки—making the rate—состоитъ въ опредѣленіи податной собственности и личностей плательщиковъ, въ опредѣленіи податной стоимости имуществъ, опредѣленіи общей суммы средствъ потребныхъ для даннаго періода и въ исчисленіи количества налога, причитающагося на каждаго плательщика. Все это составляетъ, главнымъ образомъ, дѣло надзирателей, которые въ случаѣ нужды могутъ быть понуждены къ тому судебнымъ постановленіемъ (mandamus). Новѣйшее законодательство, какъ мы уже видѣли, поручаетъ эти обязанности также особымъ сборщикамъ и помощникамъ надзирателей (assistant overseers). Оцѣночныя коммиссіи могутъ даже, съ согласія board'a и увѣдомивъ попечителей (overseers), поручать производство раскладокъ другимъ лицамъ; но онѣ все-таки должны быть подписаны надзирателями. Изготовленный раскладочный списокъ представляется двумъ мировымъ судьямъ на утвержденіе (allowing of the Rate). Утвержденіе это есть больше формальность, чѣмъ существенное условіе годности раскладки. Впрочемъ, послѣ этого утвержденія не дозволяется уже приписывать какихъ либо плательщиковъ вновь. За симъ слѣдуетъ публикація. Она производится чрезъ надзирателей въ воскресенье, слѣдующее за утвержденіемъ раскладки. Прежде это дѣлалось устно, въ церкви; теперь—посредствомъ письменнаго объявленія на церковныхъ дверяхъ, съ присоединеніемъ печатной или письменной копіи съ раскладочнаго списка. Облагаемыя лица могутъ получать для себя копіи или извлеченія изъ списка, съ уплатой узаконенной пошлины; но они могутъ и сами дѣлать эти извлеченія.

Послѣ публикаціи раскладочныхъ списковъ не допускается ни уничтоженія раскладокъ, ни поправокъ въ нихъ. Такъ что для внесенія какихъ либо перемѣнъ требуется формальная апелляція заинтересованнаго лица. Апелляція къ четвертнымъ съѣздамъ упоминается уже въ законѣ королевы Елисаветы и закрѣплена позднѣйшими законами Георговъ II-го и III-го. Всякое лицо, находящее свой окладъ слишкомъ высокимъ, или имѣющее возраженія противъ внесенія

кого либо въ списки или пропуска въ оныхъ, или вообще относительно какого либо недосмотра окладчика или мироваго судьи, можетъ апеллировать въ четвертной съѣздъ. Съѣздъ, по выслушаніи объясненій обѣихъ сторонъ, т. е. окладчиковъ и апелляторовъ, постановляетъ рѣшеніе, которымъ окончательно опредѣляетъ—слѣдуетъ ли утвердить оцѣнку, кассировать или исправить, а въ случаѣ излишней уплаты—возвратить лишнее. Обыкновенно впрочемъ, излишне взятыя суммы не выплачиваются обратно, а засчитываются въ счетъ будущихъ платежей. Законъ 1836 г. — Parochial Assessment Act ввелъ для сокращенія издержекъ апелляцію къ малымъ мировымъ съѣздамъ (Special Sessions), т. е. съѣздамъ мировыхъ судей подраздѣленія графства. Для разбора этихъ апелляцій мировые судьи обязаны съѣзжаться въ малые съѣзды въ каждомъ подраздѣленіи не менѣе четырехъ разъ въ годъ. На этихъ съѣздахъ разсматриваются, впрочемъ, только возраженія на неправильность оцѣнокъ податныхъ владѣній, но не относительно принципа податной обязанности. На рѣшенія этихъ съѣздовъ есть апелляція въ четвертные съѣзды. Если четвертной съѣздъ усмотритъ въ дѣлѣ какой либо юридическій или принципіальный вопросъ, подлежащій рѣшенію, то онъ можетъ представить его на разсмотрѣніе Суда Королевской Скамьи.

Assessment Act 1862 года *) ввелъ сверхъ этихъ двухъ родовъ апелляцій еще третій родъ—апелляцію къ выборной оцѣночной коммиссіи (Assessment committee) окружнаго попечительства. Апелляціи въ это учрежденіе, сверхъ частныхъ лицъ, приносятъ и попечители бѣдныхъ по поводу неправильностей и упущеній въ оцѣнкахъ по ихъ собственнымъ или и другимъ приходамъ. Для общинныхъ чиновниковъ этотъ путь апелляціи есть притомъ единственный; а для частныхъ лицъ остается и прежній судебный путь заявленія неудовольствія **).

Такимъ образомъ лицо, считающее себя неправильно обложеннымъ, можетъ или прямо апелировать въ Quarter Session, или сперва въ Special Sessions или въ union Assessment Committee, тоже съ апелляціей въ Quarter Session, или опять съ предварительнымъ обращеніемъ въ промежуточную инстанцію Special Sessions. Апелляціонныя издержки упадаютъ на проигравшую сторону. Если же это—чиновникъ, завѣдующій налогомъ, то онъ можетъ покрывать эти издержки изъ поступающихъ сборовъ. Этотъ апелляціонный порядокъ подати для бѣдныхъ примѣняется и къ прочимъ общиннымъ податямъ. Нѣкоторые налоги впрочемъ не подлежатъ апелляціи.

Взиманіе подати производится тоже чрезъ попечителей, но въ новѣйшее время обыкновенно съ содѣйствіемъ ихъ помощниковъ (Assistant overseers). Практика впрочемъ уже довольно давно прибѣгала и къ сборщикамъ (Collec-

---

*) Законъ этотъ имѣетъ, впрочемъ, силу только для Англіи и не дѣйствуетъ тамъ, гдѣ существуютъ свои мѣстныя правила (Local Acts).

**) Гнейстъ, стр. 570, дѣлаетъ къ этому примѣчаніе, что теперь имѣются, слѣдовательно, два пути для апелляцій—судебный и административный.

tors), на жалованьи состоящимъ, существованіе которыхъ и узаконено еще въ началѣ царствованія королевы Викторіи.

Сборъ производится по различнымъ срокамъ, напримѣръ, каждые 3 мѣсяца, или по полугодіямъ или даже въ одинъ разъ за весь годъ, но во всякомъ случаѣ за весь назначенный срокъ впередъ.

Такъ какъ многіе налоги собираются въ видѣ накладныхъ сборовъ при poor rate, то ея сборщики—overseers of the poor—и служатъ посредниками въ передачѣ ихъ въ подлежащія учрежденія. Таковы подати — дорожная, графствъ, волостная, городская и др. ми.

Обязанность уплаты возникаетъ съ момента опубликованія раскладки, если не послѣдовало на нее апелляціи. Если же подать не внесена и апелляціи не сдѣлано, то, по предварительномъ увѣдомленіи, производится экзекуція посредствомъ арестованія имущества (distress). Но лицо, къ которому обращается требованіе уплаты, имѣетъ право отказаться отъ оной, если требованіе ничтожно, какъ отнесенное къ неподлежащему лицу или округу, или если не было узаконенной публикаціи, или когда лицо не должно подлежать налогу за оцѣненную собственность. Въ такихъ случаяхъ заарестованіе имущества можетъ быть сдѣлано лишь подъ личной отвѣтственностью раскладчика и съ обязанностью вознагражденія убытковъ. Въ другихъ случаяхъ, гдѣ возникаетъ споръ только о высотѣ оклада, о незаконномъ освобожденіи отъ налога, о слишкомъ низкой оцѣнкѣ другихъ плательщиковъ или просто объ упущеніи какихъ либо формальностей, арестъ имущества не сопровождается вышеозначенною отвѣтственностью для раскладчика. Надзиратель заявляетъ о случаяхъ неплатежа мировому судьѣ, а онъ приглашаетъ неплательщика въ засѣданіе двухъ судей, которые и дѣлаютъ постановленіе объ описи и продажѣ движимаго имущества. Въ крайнихъ случаяхъ допускается и личный арестъ.

Въ случаѣ незаконнаго арестованія имущества подается мировому судьѣ жалоба на это дѣйствіе (action of replevin) и съ нею прошеніе о возвратѣ вещей — (action of trover) или о денежномъ вознагражденіи (action of trespass). Если арестованіе имущества незаконно только въ нѣкоторой своей части, то подается частная жалоба на этотъ случай (action on the case). Апелляціи по этимъ жалобамъ подаются тоже въ четвертные съѣзды.

Экзекуціонное взысканіе податей проходитъ, такимъ образомъ, чрезъ слѣдующія стадіи: 1) заявленіе надзирателя мировому судьѣ—Information of Nonpayment; 2) приглашеніе къ отвѣту—предъ двухъ мировыхъ судей—Summons of Nonpayment; 3) распоряженіе объ арестованіи имущества—Warrant of distress—дѣлаемое двумя мировыми судьями и адресуемое на имя приходскихъ старостъ и надзирателей; 4) донесеніе надзирателя о послѣдствіяхъ экзекуціи—Overseers Return; 5) предписаніе о личномъ арестѣ—Commitment,—въ случаѣ неуспѣха или невозможности экзекуціи надъ имуществомъ. Личный арестъ допускается срокомъ не свыше 3 мѣсяцевъ, или впредь до представленія поручительства или до

производства уплаты раньше этого срока. Для всѣхъ этихъ экзекутивныхъ актовъ даны въ законѣ обширные формуляры.

Храненіе и расходованіе сборовъ закономъ королевы Елисаветы предоставлено было надзирателямъ (overseers). Законъ 1834 г., давъ новое устройство всему дѣлу призрѣнія бѣдныхъ, отнялъ у надзирателей право распоряженія суммами. Это послѣднее принадлежитъ теперь исключительно попечителямъ (Guardians), какъ по главнымъ, такъ и второстепеннымъ назначеніямъ подати для бѣдныхъ. Надзирателямъ осталась только собственно кассовая часть: собираніе суммъ, храненіе ихъ и отпускъ на расходы по предписаніямъ попечителей. Подать для бѣдныхъ, какъ расходуемая по отдѣльнымъ приходамъ, не способна къ кассовой централизаціи и потому для нея не имѣется особыхъ казначеевъ,—каковы напримѣръ, окружные казначеи—County Treasurers для подати графствъ.

Отчетность подчиняется слѣдующимъ правиламъ: по коренному закону королевы Елисаветы, надзиратели обязаны представить, въ четырехдневный срокъ по истеченіи своего служебнаго года, коллегіи двухъ мировыхъ судей полный отчетъ въ собранныхъ суммахъ, недоимкахъ, наличности матеріаловъ и пр. и передать всю денежную и матеріальную наличность своимъ преемникамъ. Церковные старосты и надзиратели бѣдныхъ, отказавшіеся представить отчеты, подвергались тюремному заключенію, впредь до представленія отчетовъ и сдачи суммъ. Для покрытія недочетовъ могло быть арестуемо ихъ имущество. Позднѣйшее законодательство, только полтора столѣтія спустя прибавило къ этому еще нѣкоторыя мѣры: оно обязываетъ надзирателей, при оставленіи должности, представить своимъ преемникамъ въ двухнедѣльный срокъ подробный счетъ всѣхъ суммъ и пр., скрѣпленный присягою или торжественнымъ подтвержденіемъ предъ мировымъ судьею, который и удостовѣряетъ оное своею подписью.

Постановленія о *ревизіи счетовъ* (Audit) явились гораздо позднѣе, именно при Георгѣ III, когда закономъ 1809 (50 годъ царств.) дѣло это поручено было коллегіи изъ 2 или болѣе мировыхъ судей, которые должны были для этого съѣзжаться въ малое (окружное) засѣданіе—special session.

Правила эти хотя и продолжаютъ существовать, но теперь почти вышли изъ употребленія, съ принятіемъ системы оплачиваемыхъ ревизоровъ, согласно съ новымъ законодательствомъ о призрѣніи бѣдныхъ. Законъ 7—8 г. Викт. предписываетъ учреждать такихъ ревизоровъ по округамъ вездѣ, гдѣ введено будетъ новое законодательство. На этихъ ревизоровъ и переходятъ всѣ ревизіонныя обязанности мировыхъ судей. Позднѣе правительство стало назначать такихъ ревизоровъ отъ себя, съ предоставленіемъ имъ и вообще наблюдать за выполненіемъ законовъ и инструкцій о призрѣніи бѣдныхъ и соотвѣтственно тому разрѣшать и останавливать платежи. Повѣрка счетовъ дѣлается каждое полугодіе или и чаще, по назначенію попечительства о бѣдныхъ (Board of Guardians). Плательщикамъ также дано широкое право контроля, состоящее въ томъ, что они могутъ присутствовать при ревизіи и предварительно разсматривать книги и счеты. Учрежденіемъ этихъ ревизоровъ, прибавляетъ Гнейстъ, положено на-

чало постепенному отнятію у мироваго института значенія высшей инстанціи въ общинномъ управленіи и замѣнѣ онаго административными инстанціями въ родѣ тѣхъ, что существуютъ на материкѣ *).

Апелляціи на рѣшенія и замѣчанія ревизоровъ, по тому же закону предъявляются (a certiorari) въ Судъ Королевской Скамьи или въ центральное управленіе призрѣнія бѣдныхъ. Такъ какъ этотъ второй путь дешевле и проще, то имъ и пользуются теперь гораздо чаще **).

Разсмотримъ теперь особенности въ раскладкѣ, собираніи и вообще управленіи, которыми отличаются другіе налоги отъ нормальнаго мѣстнаго налога—Poor Rate.

Дорожная подать. Содержаніе дорогъ, какъ мы уже видѣли, возложено законами 1862 и 64 гг. непосредственно на poor rate, за нѣкоторыми лишь изъятіями. Особая highway rate должна слѣдовательно исчезнуть по мѣрѣ введенія новой системы. Раскладка и взиманіе дорожной подати, гдѣ она еще остается въ видѣ самостоятельнаго сбора, производится дорожными смотрителями (surveyors), — совершенно такимъ же порядкомъ, какъ подать для бѣдныхъ. Облагаются тѣже объекты, что и на подать для бѣдныхъ, не исключая лѣсовъ, горныхъ промысловъ и каменоломень, на сколько они доселѣ подвергались этому обложенію. Но подать не должна превышать $4^1/_4{}^0/_0$ на каждый срокъ взиманія и $12^1/_2{}^0/_0$ за цѣлый годъ; въ большемъ же размѣрѣ можетъ быть взята только съ согласія $^4/_5$ плательщиковъ. Подать съ мелкихъ участковъ можетъ быть уплачиваема вмѣсто нанимателей владѣльцами—точно также, какъ подать для бѣдныхъ. Бѣдные плательщики могутъ быть освобождаемы отъ налога постановленіемъ двухъ мировыхъ судей, по представленію смотрителя. По собиранію подати surveyor имѣетъ всѣ права overseer'a of the poor. Онъ можетъ также поручить свои обязанности, съ согласія приходскаго собранія (vestry) особому сборщику (collector). Отчетность лежитъ на смотрителѣ: съ окончаніемъ года своей службы онъ передаетъ своему преемнику счеты суммъ, ут-

*) Территорія дѣятельности этихъ District-Auditors составляетъ округъ—district, состоящій изъ нѣсколькихъ unions. Жалованье они получаютъ отъ казны, а опредѣлялись сперва по представленію предсѣдателей Boards of Guardians даннаго дистрикта, а теперь, какъ опредѣляются, такъ и увольняются они только центральнымъ вѣдомствомъ призрѣнія бѣдныхъ т. е.—это настоящіе казенные чиновники, составляющіе вмѣстѣ съ 12-ю казенными инспекторами по призрѣнію бѣдныхъ, средство подчиненія этого послѣдняго центральному казенному управленію. Подробности ревизіи, см. Gneist-Selbstverw. 573, 755 сл.

**) Послѣдствія передачи контрольной и нѣкоторыхъ другихъ функцій изъ вѣдѣнія самоуправленія въ руки центральной власти, сколько извѣстно, оказались весьма благопріятныя—въ отношеніи однообразія управленія, экономіи въ расходахъ, устраненія вреднаго вліянія попеченія о бѣдныхъ на высоту рабочей платы и для дѣйствительнаго уравненія тяжести poor rate. Но, съ другой стороны, замѣчаетъ Гнейстъ, это чиновничье управленіе уничтожаетъ всякую самодѣятельность общинной жизни; стр. 760.

верждая ихъ присягою; а общую отчетность представляетъ приходскому собранію и спеціальному мировому съѣзду на ревизію.

Если дорожный сборъ взимается, какъ часть подати для бѣдныхъ, то это производится такъ: окружный дорожный надзиратель (District Surveyor) вноситъ въ Board of Guardians предположенія о вѣроятномъ размѣрѣ потребности предстоящаго года. Board даетъ расходныя предписанія надзирателямъ бѣдныхъ, которые и выплачиваютъ требуемыя суммы изъ подати для бѣдныхъ. Удерживается однако то ограниченіе, что годовое отчисленіе на дорожную подать не должно превышать $12^1/_2\%$ ($2^1/_2$ ш. съ ф. ст.) съ податнаго дохода и можетъ быть увеличено только при согласіи на то $^4/_5$ всего числа плательщиковъ въ общинѣ. Для расходованія денегъ дорожное управленіе можетъ избрать особаго казначея. Ревизію счетовъ District Board производитъ самостоятельно.

Жалобы на излишнее обремененіе сборами, какъ дорожные надзиратели (waywardens), такъ и плательщики приносятъ въ четвертные мировые съѣзды. Права министерства ограничиваются только сообщеніемъ смѣтъ къ его свѣдѣнію.

Другой изъ болѣе значительныхъ мѣстныхъ сборовъ—*общій окружный сборъ* — General District-Rate, составляющій, какъ мы видѣли, съ нѣкоторыми другими сборами такъ называемые *сборы мѣстнаго управленія—Local Government Rates*—взимается тоже по образцу подати для бѣдныхъ *).

Раскладка сбора дѣлается на основаніи смѣты вѣроятныхъ потребностей въ предстоящемъ году, составляемой мѣстнымъ управленіемъ народнаго здравія (Local Board of Health). Въ смѣтѣ указываются и размѣры податныхъ доходовъ (по послѣднимъ оцѣнкамъ, сдѣланнымъ для Poor Rate) и окладовъ налога. Не позже, какъ за недѣлю до утвержденія смѣты, проектъ ея выставляется для разсмотрѣнія желающими. Послѣ этого смѣтная раскладка вносится въ окладную податную книгу и выставляется для свѣдѣнія публики въ канцеляріи помянутаго управленія. Въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ подати для бѣдныхъ не существуетъ, раскладка дѣлается на основаніи закона о приходскомъ обложеніи (Porochial Assessment Act 1836 г.), т. е. собственно по правиламъ, сходнымъ съ правилами подати для бѣдныхъ. District Rates взимаются вообще съ occupier'овъ недвижимой собственности, подлежащей подати для бѣдныхъ. Но полностію оклада налогъ берется только съ строеній; другіе виды собственности, принадлежащей къ округу общины, какъ-то: земли, воды, лѣса, желѣзныя дороги и пр. такъ называемыя praedia rustica оцѣниваются только въ $^1/_4$ своего годоваго дохода, т. е. они облагаются для довольно имъ чуждыхъ, спеціально городскихъ цѣлей вчетверо легче.

Board имѣетъ право дѣлать собственной властью скидки въ налогѣ и исправлять раскладку. Это же учрежденіе назначаетъ собирающій персоналъ и опре-

*) Взимается онъ въ такомъ размѣрѣ, чтобъ затраченный на постройки и пр. капиталъ съ $\%$ погашался въ 30 л. срокъ.

дѣляетъ порядокъ собиранія. Для необитаемыхъ зданій взиманіе налога временно пріостанавливается. Уплата налога съ мелкихъ податныхъ объектовъ (т. е. наемныхъ платъ до 10 ф. ст. въ годъ) и съ платежей, производимыхъ понедѣльно или помѣсячно, или за отдѣльныя комнаты, можетъ быть возложена путемъ добровольнаго соглашенія (composition) на самаго владѣльца, съ пониженіемъ его податной оцѣнки до $^3/_4$ или $^4/_5$; а по закону 1858 г. оцѣночная стоимость можетъ быть понижаема до $^2/_3$ — $^4/_5$, для ненанятыхъ строеній даже до $^1/_2$. Въ случаѣ отказа отъ платежа собственникъ можетъ быть привлеченъ и противъ воли; или же налогъ берется съ нанимателя, съ предоставленіемъ ему дѣлать вычетъ онаго изъ наемной платы, слѣдующей собственнику.

Всѣ прочія правила — относительно взысканій и пр. сходны съ правилами подати для бѣдныхъ.

Есть еще особыя правила для сборовъ и расходовъ на пользу какихъ нибудь отдѣльныхъ владѣній или участковъ. Эти Private Improvement Rates дополнительные къ District Rate, взимаются съ самыхъ occupier'овъ тѣхъ владѣній, для пользы которыхъ улучшеніе дѣлается. Размѣръ ихъ долженъ быть не в ше того, какой нуженъ, чтобы погасить затраченный на улучшеніе капиталъ съ $5^0/_0$ въ 30-лѣтній срокъ. Если владѣніе остается ненанятымъ нѣкоторое время, то сборъ за это время взыскивается съ самаго владѣльца. Сборы эти, а равно и окружной сборъ, могутъ быть выплачиваемы и разомъ за все время, на которое учреждены.

Ревизія счетовъ District Rate принадлежитъ тѣмъ же ревизорамъ, которые существуютъ для Poor Rate.

Въ мѣстностяхъ, не принявшихъ законодательство 1848 и 1858 гг., остаются для нѣкоторыхъ цѣлей общественнаго благоустройства, здравія и проч. частію особые сборы съ особыми учрежденіями. Да и мѣстностямъ, гдѣ вводится новое законодательство, предоставлено удовлетворять эти нѣкоторыя потребности сборами прежняго порядка или учреждать сборы новые, по правиламъ этого законодательства.

Таковъ—*сборъ на содержаніе погребательныхъ учрежденій*—Burial Rate. Податной округъ этого сбора, какъ мы говорили уже,—есть приходъ, но иногда соединяются нѣсколько приходовъ вмѣстѣ. Личный составъ учрежденія—Burial Board,—завѣдующаго этимъ дѣломъ и раскладкой сбора, образуется изъ лицъ, выбираемыхъ податными occupier'ами прихода. Раскладка слѣдуетъ правиламъ подати для бѣдныхъ.

Другой, иногда самостоятельный сборъ на *содержаніе освѣщенія и стражи*—Watching and Lighting Rate — взимается по приходамъ или частямъ приходовъ (въ городахъ и большихъ округахъ); расходуется инспекторами, которые въ числѣ отъ 3 до 12, выбираются всѣми членами общины, съ одинаковымъ правомъ голоса. Налогъ этотъ хотя есть не иное что, какъ накладной сборъ къ Poor Rate, но имѣетъ особенность, сходную съ District Rate, т. е. пахатныя земли для него оцѣниваются вчетверо ниже прочихъ видовъ собственности.

Сборы на содержаніе общественныхъ библіотекъ и музеевъ, моень и купалень иногда имѣютъ тоже свою систему, съ особыми чиновниками; иногда взимаются и завѣдуются совокупно съ Borough-Rate и District Rate. Раскладочный округъ здѣсь городъ или приходъ.

Подать графствъ — County Rate хотя въ общемъ по устройству своему сходна съ Poor Rate, но имѣетъ и значительныя особенности. Ея раскладочный округъ обыкновенно совпадаетъ съ мировыми округами, слѣдовательно съ территоріей графства. Но гдѣ есть какое нибудь подраздѣленіе (Riding и т. п.) съ отдѣльными мировыми учрежденіями, то для такого округа раскладка дѣлается особо. Раскладка дѣлается по одинаковому масштабу на всѣ общины округа; но общины, имѣвшія изстари другой масштабъ раскладки, сохраняли его—до закона Георга III (55 г.), даровавшаго безусловное право равномѣрной раскладки. Налогъ собираютъ надзиратели бѣдныхъ и передаютъ его, какъ часть подати для бѣдныхъ, въ попечительство о бѣдныхъ, выплачивающее его потомъ казначею графства. Казначей этотъ опредѣляется и увольняется четвертнымъ съѣздомъ, представляетъ поручительство (или залогъ), подлежитъ отчетности, а платежи производитъ по предписаніямъ четвертнаго съѣзда, исполняетъ также и другія его порученія. Извлеченіе изъ своего годового отчета о приходѣ и расходѣ онъ обязанъ печатать (подъ угрозой штрафа въ 50 ф. ст.) въ одной изъ мѣстныхъ газетъ, за подписью мировыхъ судей, ревизовавшихъ счеты *).

Порядокъ оцѣнокъ и раскладки значительно измѣненъ въ новѣйшее время. Дѣло въ томъ, что съ отдаленныхъ временъ, ради избѣжанія хлопотъ, раскладка производилась по давнымъ давно сдѣланнымъ оцѣнкамъ. Закономъ Георга III (55 г.) четвертные съѣзды были уполномочены производить новыя оцѣнки; наконецъ, въ нынѣшнее царствованіе даны обстоятельныя правила. По этимъ правиламъ мировые судьи могутъ составлять изъ себя коммиссію, числомъ отъ 5 до 11 членовъ, для установленія равномѣрныхъ оцѣнокъ и ихъ періодическаго исправленія. Коммиссія эта имѣетъ право во всякое время требовать свѣдѣній отъ надзирателей, констэблей и прочихъ лицъ, производящихъ оцѣнки и сборъ,—о доходахъ податной собственности и вообще принимать всѣ мѣры для полученія точныхъ свѣдѣній для оцѣнокъ; она можетъ также предписывать производство переоцѣнокъ приходовъ и частей ихъ и назначать для того особыхъ оцѣнщиковъ съ платою. Надзиратели, въ свою очередь, имѣя въ виду эти свѣдѣнія и оцѣнки, должны входить въ соглашеніе съ общинами, для обсужденія чего и созываютъ общинныя собранія. Каждый плательщикъ за себя и каждый надзиратель за приходъ—имѣютъ право апелляціи по общему порядку—въ четвертные съѣзды.

---

*) Существованіе особаго казначея вызывается сложностію налога, стекающагося изъ разныхъ приходовъ, въ крупныхъ суммахъ, которыя надо имѣть въ готовности, на продолжительное время. Gn. 571.

Вслѣдствіе неопредѣленности податныхъ округовъ раскладка оказывается весьма хлопотливою и запутанною. Это обстоятельство, повидимому, и вызвало нѣкоторые новые законодательные проекты: такъ, есть проектъ 1860 г. объ учрежденіи особыхъ выборныхъ коммиссій, на половину изъ мировыхъ судей и на половину изъ числа наиболѣе крупныхъ плательщиковъ. Этимъ новымъ мѣстнымъ финансовымъ управленіямъ—County Financial Boards—предполагалось поручить хозяйственное самоуправленіе наряду съ четвертными съѣздами. Подобные проекты впрочемъ постоянно отклоняются, какъ это было и въ 1868 г. *).

Для *городской подати—Borough Rate* принимаются въ руководство тѣже правила, что для County-R., относительно какъ податныхъ лицъ, такъ и способа взиманія. Распоряженіе о взиманіи исходитъ отъ бургомистра съ общиннымъ совѣтомъ (подобно тому, какъ для County-Rate отъ Quarter Sessions). Но налогъ допускается только въ случаѣ недостаточности прочихъ городскихъ доходовъ. Кассовою частію завѣдуетъ городской казначей, ежегодно выбираемый общиннымъ совѣтомъ. Предписаніе о сборѣ налога дается начальнику полиціи (High Constable) или т. п. чиновнику, который даетъ въ свою очередь предписанія приходскимъ надзирателямъ бѣдныхъ. Взысканіе недоимокъ производится по предписаніямъ мера (Mayor). Расходованіе сбора производится по предписаніямъ общиннаго совѣта или другой компетентной власти.

Общинный совѣтъ не обязанъ отчетностью по сбору и расходованію городской подати. Но впрочемъ по закону 1836 г. (1 г. Викт.) расходныя предписанія его могутъ быть кассированы — по поводу незаконности ихъ— Судомъ Королевской Скамьи **). Кромѣ того, общинный совѣтъ обязанъ ежегодно представлять Министру Внутреннихъ Дѣлъ отчеты о полученныхъ и израсходованныхъ городскихъ доходахъ. Извлеченіе изъ этого отчета представляется въ Парламентъ. Счеты казначеевъ подвергаются ревизіи чрезъ особыхъ ревизоровъ. Ревизоры эти, числомъ два, избираются ежегодно общиннымъ совѣтомъ; казначей представляетъ имъ дважды въ годъ (въ мартѣ и сентябрѣ) свои счеты съ оправдательными документами. Послѣ сентябрской ревизіи казначей дѣлаетъ подробное печатное извлеченіе изъ счетовъ для свѣдѣнія плательщиковъ. Сверхъ того, казначей обязанъ еще отчетностью передъ общиннымъ совѣтомъ или назначеннымъ отъ него комисаромъ, какъ въ продолженіе своей службы, такъ и въ теченіи 3 мѣсяцевъ по оставленіи оной.

Церковная подать — Church-Rate имѣетъ тоже свои особенности. Предписанія о взиманіи ея даетъ церковный староста, съ разрѣшенія (впрочемъ лишь номинальнаго) архидіакона. Староста созываетъ для этого приходское собраніе (vestry), которое и даетъ свое согласіе или отказъ. Хотя подать

*) Подробности см.—Gneist; Selfgov. § 73.

**) Это дѣлается путемъ Writ of Certiorari, какъ послѣдствія права высшаго суда (King's Bench) требовать къ своему разсмотрѣнію дѣла, рѣшаемыя низшими мѣстами.

взимается обыкновенно въ видѣ накладнаго сбора при Poor Rate и съ тѣхъже что она объектовъ, но, строго говоря, оцѣнки подати для бѣдныхъ не обязательны для церковной подати, такъ какъ по закону оцѣнки для нея должны производиться самостоятельно. Жалобы на принудительное взысканіе сбора подаются въ духовный судъ, причемъ могутъ дѣлаться заявленія и о недостаткахъ раскладки. А взысканіе, въ случаѣ надобности, можетъ быть осуществлено путемъ жалобы, приносимой старостами двумъ мировымъ судьямъ — именно, когда недоплата составляетъ меньше 10 ф. ст., а годность раскладки никѣмъ не оспаривается. Апелляція на рѣшеніе судей этихъ приносится въ Quarter Sessions. Взысканіе недоимокъ однако пріостанавливается, если отказъ въ платежѣ обставленъ законными причинами,—какъ указаніе на незаконность сбора или когда уже подана жалоба на раскладку въ духовный судъ. Отчетность въ употребленіи собранныхъ суммъ церковные старосты отдаютъ священнику и общинѣ. Община можетъ также производить ревизію счетовъ; духовный судъ также можетъ предписать произвести ее. Мировые судьи въ это дѣло не вмѣшиваются*).

Что касается до общей цѣли всѣхъ подробностей и формальностей раскладки и взиманія мѣстныхъ налоговъ, то цѣлью, имѣвшеюся въ виду у закона, было: 1) установить въ точности назначеніе и употребленіе каждаго сбора, 2) удержать основный характеръ обложенія въ границахъ, указанныхъ закономъ.

Такимъ образомъ, при всемъ широкомъ развитіи англійскаго самоуправленія, оно никогда не обладало правомъ, ни опредѣлять предметы мѣстныхъ потребностей, ни учреждать по своему усмотрѣнію сборы для ихъ удовлетворенія. Такъ что даже расходы на благотворительныя дѣла, на народное просвѣщеніе, на общественныя постройки и празднества и др. ни одинъ общинный союзъ не можетъ дѣлать собственною властью, если нѣтъ на это дозволенія въ законѣ.

Размѣры обложенія опредѣляются въ общемъ смыслѣ—потребностью; какъ говоритъ основный законъ Королевы Елизаветы о пособіи бѣднымъ: «должны быть собираемы достаточныя суммы» (competent sums of money) для пособія бѣднымъ и проч. Т. е. слѣдуетъ собирать, сколько нужно, для главной цѣли и побочныхъ цѣлей, опредѣленныхъ закономъ. Налогъ взимается впередъ на извѣстный срокъ, въ размѣрѣ предполагаемой необходимости. При измѣняющихся размѣрахъ нуждъ, какая нибудь неподвижная подать была бы тутъ неудобна. Словомъ, тутъ вполнѣ проводится принципъ соразмѣренія средствъ съ потребностями, доходовъ съ расходами.

---

*) Изъ другихъ налоговъ можно еще отмѣтить въ *General sewers tax* ту особенность, что раскладка этого налога не публикуется, а сообщается каждому плательщику письменно.

Распредѣленіе между податными лицами должно быть, разумѣется, равномѣрное, пропорціональное величинамъ доходовъ. Въ исполненіе чего и установилась обычная система опредѣленія окладовъ налога въ шиллингахъ и пенсахъ съ фунта стерлинговъ дохода, т. е. въ извѣстныхъ процентахъ съ дохода.

Періоды, на которые производится раскладка, различны. Законъ предписываетъ просто собирать еженедѣльно или инымъ образомъ. На практикѣ періоды бываютъ обыкновенно полугодичные или и болѣе продолжительные. Но годовой срокъ есть крайній предѣлъ и сборы одного года не могутъ быть употребляемы на покрытіе нуждъ предшествовавшаго. Итакъ можно принять, что въ большинствѣ случаевъ размѣры обложенія, слѣдовательно и процентное отношеніе налога къ податному доходу опредѣляются потребностью даннаго года, исчисленною въ предположительномъ размѣрѣ. А потому процентъ обложенія разнится, смотря по потребности въ средствахъ и по принятой нормѣ облагаемаго дохода. Бэкстеръ дѣлаетъ для этого слѣдующее исчисленіе: годовой заработокъ Англіи составляетъ около 800 м. ф. ст. Изъ этой суммы надо откинуть до 325 м., составляющихъ заработную плату рабочаго класса; за симъ остается около 475 м. для мѣстнаго обложенія. Но въ дѣйствительности изъ этой суммы облагается только около 150 м., какъ доходъ отъ недвижимости и т. п., такъ что слѣдовательно болѣе $^2/_3$ дѣйствительнаго дохода, который могъ бы подлежать налогу, остаются свободными отъ него, а если и подпадаютъ ему косвеннымъ образомъ, то въ весьма несовершенной формѣ.

Итакъ, исходную точку для опредѣленія масштаба обложенія представляютъ эти 150 м. ф. ст., признаваемые за валовой годовой доходъ (annual value) видимой доходной собственности. Но это—именно только исходная точка; въ дѣйствительности же принимается, въ качествѣ болѣе тѣсной основы для распредѣленія налоговъ, такъ называемая валовая оцѣночная доходность собственности—Gross estimated rental of Property—и наконецъ, тотъ чистый или податной годовой доходъ, съ котораго слѣдуетъ платить налоги— the net annual value или *the Rateable Value*.

Валовая доходность имѣнія есть та оброчная (арендная) плата, за какую *съ полной вѣроятностью* можно всегда сдать имѣніе, принимая въ соображеніе всѣ обыкновенно упадающіе на содержателя его (occupier) податные сборы и временныя ренты. Слѣдовательно, это — валовой доходъ владѣльца или вѣроятная наемная, годовая арендная плата (annual value), за вычетомъ изъ нея казенныхъ податей и другихъ общественныхъ повинностей. Если же изъ этой суммы будутъ вычтены годовые расходы на починки, страхованіе и прочіе расходы, необходимые для сохраненія цѣлости имѣнія,—то останется *чистый годовой доходъ*, *the net annual value*, или доходъ, долженствующій подлежать мѣстному обложенію – *the Rateable Value*. Обыкновенно полагаютъ, что rateable value 10-ю процентами ниже gross estimated rental, но это невѣрно: земскія оцѣнки въ дѣйствительности гораздо ниже. Взаимное соотношеніе этихъ двухъ величинъ примѣрно такое: въ 1868 г. Gross estimated rental составляла

118.431.100 ф. ст. Rateable value 100.668.700 ф, ст. Въ 1882 г. цыфры эти были 165.143.000 и 139 636.000 ф. ст.

Въ отношеніи оцѣнокъ и уравненія ихъ много сдѣлано закономъ (Union Assessment Act) 1862 г. До этого времени размѣры *облагаемыхъ* доходовъ (rateable value) были значительно ниже *дѣйствительныхъ* чистыхъ доходовъ и по разнымъ мѣстностямъ исчислялись весьма неравномѣрно. Разность между облагаемыми и дѣйствительными доходами простиралась отъ 10 до 70%. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ оцѣнки не мѣнялись съ самаго начала нынѣшняго столѣтія. Законъ 1862 г. значительно улучшилъ дѣло, такъ что уже къ 1867 г. rateable value повысилась съ 76 м. до 90 м. ф. ст. На эту-то rateable value податной собственности округа и раскладывается потребная сумма сборовъ. При раскладкѣ долги и вообще личная податная способность не принимаются въ соображеніе, т. е. обращается вниманіе только на объективные, а не на субъективные моменты.

Въ основѣ своей этотъ масштабъ обложенія очень простъ, но дѣло въ томъ, что rateable value одного и того-же участка не одна и таже для всѣхъ раскладывающихъ подати учрежденій; такъ что при системѣ соединенія налоговъ (compounding system), собственнику принимающему на себя уплату налога вмѣсто съемщика, дѣлается уступка (скидка) въ налогѣ, въ различномъ процентѣ. Кромѣ того, наконецъ, для нѣкоторыхъ налоговъ принимается полная rateable value, а для другихъ только часть ея. Отсюда большая неравномѣрность и путаница.

При этомъ земли повсемѣстно имѣютъ льготу относительно большей части собственно городскихъ податей *). Вопросъ о обложеніи доходовъ отъ желѣзныхъ дорогъ, газовыхъ заводовъ, водопроводовъ, каналовъ и др. возбуждаетъ особенно много прерѣканій. Впрочемъ, преобладающій теперь взглядъ тотъ, что эти предметы считаются улучшеніями почвы и облагаются на этомъ основаніи, разумѣется, въ пропорціи нахожденія желѣзной дороги и пр. въ предѣлахъ того или другаго податнаго округа. А такъ какъ границы различныхъ податныхъ округовъ пересѣкаются между собою до чрезвычайности, то и обложеніе такихъ податныхъ предметовъ оказывается въ высшей степени запутаннымъ **).

Въ какой же пропорціи сумма мѣстныхъ налоговъ распредѣляется между прикосновенными классами? Это можно опредѣлить лишь приблизительно: если положимъ, что на собственниковъ—въ качествѣ occupier'овъ упадаетъ $^1/_3$ всѣхъ общинныхъ сборовъ, а изъ остальныхъ $^2/_3$ на нихъ-же, путемъ переложенія обращается $^1/_2$ то выходитъ, что на владѣльцевъ собственности

*) Такъ для General District Rate поля, луга, пастбища, огороды, воды, каналы, желѣзныя дороги, бечевники и др., а также десятины (tithes) привлекаются лишь на $^1/_4$ противъ своей rateable value. Тоже—относительно сбора на освѣщеніе, на содержаніе стражи, библіотекъ, музеевъ и относительно столичной Sewers rate.

**) Подробности—Palgrave, стр. 64 сл.

упадаетъ окончательно $^2/_3$ всѣхъ мѣстныхъ налоговъ, а остальная треть лежитъ на съемщикахъ, нанимателяхъ и т. п. А такъ какъ, по вышеприведенному разсчету, облагаемый доходъ отъ недвижимой собственности составляетъ менѣе $^1/_3$ общей суммы податныхъ доходовъ (за вычетомъ доходовъ рабочаго класса), то оказывается, что доходъ отъ реальной собственности привлекается къ мѣстнымъ налогамъ въ 6 разъ выше, чѣмъ другіе виды доходовъ. Это бы еще ничего, если, по извѣстному принципу, центромъ тяжести мѣстныхъ налоговъ должна быть недвижимая собственность; но неправильность наиболѣе ярко выступаетъ въ томъ, что самое опредѣленіе податнаго дохода не подчинено строго-однообразнымъ правиламъ: въ однихъ мѣстахъ дѣлается больше скидки на ремонтъ, страхованіе и пр.—изъ gross estimated rental, для опредѣленія rateable value, а въ другихъ меньше. Вслѣдствіе всего этого оказывается не мало затрудненій и несправедливости въ англійскихъ мѣстныхъ налогахъ, тѣмъ болѣе, что размѣры потребностей, а съ ними и обложенія, постоянно увеличиваются. Нѣкоторое облегченіе внесено закономъ 1874 г., устранившимъ изъятія для рудниковъ и нѣкоторыя другія; но безъ привлеченія движимыхъ капиталовъ, неравенство податныхъ плательщиковъ передъ закономъ всетаки остается. Правда, Гнейстъ (Selfgovernment, 907) того мнѣнія, что обложеніе реальной собственности есть истинное основаніе общиннаго союза и что всякое личное обложеніе превратило бы этотъ сборъ въ родъ подвижнаго промышленнаго общества; но очевидно, онъ слишкомъ увлеченъ англійскими порядками, до забвенія даже того естественнаго правила, что всѣ, пользующіеся извѣстными услугами, должны нести и соотвѣтственное за нихъ возмездіе, если имѣютъ къ тому возможность.

II. Мѣстные налоги въ Шотландіи.

Дѣленіе Шотландіи на графства, города и приходы сходно съ англійскимъ. Эти административныя единицы точно также пользуются правами самоуправленія.

Сходство политическаго и административнаго дѣленія породило сходство и въ мѣстныхъ налогахъ обѣихъ странъ. Но устройство управленія всѣмъ дѣломъ и способъ раскладки сборовъ, особенно подати для бѣдныхъ, по отзыву людей, знающихъ это дѣло на практикѣ, въ Шотландіи гораздо лучше, чѣмъ въ Англіи. Весьма существенное отличіе то, что въ Шотландіи всѣ мѣстные налоги раскладываются по однимъ и тѣмъ же оцѣночнымъ спискамъ, вслѣдствіе чего система Шотландскихъ мѣстныхъ налоговъ, по характеру своему, гораздо однороднѣе англійской, хотя отдѣльные виды налоговъ почти также многочисленны, какъ въ Англіи, а въ окладахъ (assessment) существуетъ даже едва ли не больше разнообразія, чѣмъ въ Англіи.

Мѣстную финансовую организацію Шотландіи намъ и придется разсмотрѣть по всѣмъ тремъ административнымъ подраздѣленіямъ,—т. е. устройство этой части въ графствѣ, приходѣ и городѣ *).

*) Шотландія подраздѣляется на 34 графства и 1023 прихода, и имѣетъ 80 городовъ.

Финансовый органъ графства въ Шотландіи есть *финансовая коммиссія—Commissioners of supply*. Учрежденіе это первоначально имѣло назначеніемъ облегчать собираніе государственныхъ доходовъ и между прочимъ поземельнаго налога. Управленіе графствомъ принадлежитъ сполна этому собранію, состоящему изъ неопредѣленнаго числа наиболѣе богатыхъ землевладѣльцевъ, которые теперь—съ 1856 г. уже не назначаются въ члены этого собранія отъ короны (Парламентомъ), какъ мировые судьи въ Англіи, заправляющіе мѣстными финансами, а получаютъ право быть членами собранія лишь только удовлетворяютъ условіямъ, указаннымъ въ законѣ. Условія же эти слѣдующія: вносится въ списокъ: 1) Всякій владѣлецъ земель (infeft in lands and heritages), съ годовымъ доходомъ въ 100 ф. ст. 2) Старшій сынъ или вѣроятный наслѣдникъ землевладѣльца, имѣющаго годовой доходъ въ 400 ф. ст. 3) Управляющій (factor, land agent) собственника, имѣющаго поземельный доходъ въ 800 ф. ст.—но только въ отсутствіи собственника. При этомъ доходъ отъ домовъ и проч. строеній (кромѣ фермъ и вообще сельскохозяйственныхъ построекъ) исчисляется въ половину противъ дѣйствительнаго.

Собраніе финансовыхъ комисаровъ состоитъ такимъ образомъ исключительно изъ поземельной аристократіи. Это собраніе тѣмъ еще отличается отъ коллегій англійскихъ мировыхъ судей, что не имѣетъ судебной функціи. Въ административной же области власть его почти неограниченная. Оно завѣдуетъ всѣми отраслями мѣстнаго благоустройства, но главный предметъ его вѣдѣнія—мѣстные финансы *). Оно установляетъ бюджетъ графства, порядокъ раскладки сборовъ, собиранія ихъ и контроля.

Наряду съ этимъ земскимъ учрежденіемъ стоятъ, раздѣляя съ нимъ власть, два лица, назначаемыя отъ короны. Это *Шерифъ*—важнѣйшая власть въ графствѣ—административная и еще болѣе судебная. Онъ, а въ его отсутствіи его помощникъ (Sheriff substitute) есть непремѣнный членъ коммиссіи, равно какъ полицейскаго комитета и тюремнаго управленія. Другое лицо—*Лордъ-намѣстникъ* (Lord lieutenant)—начальникъ милиціи въ графствѣ, обыкновенно назначаемый изъ самыхъ знатныхъ лицъ и въ отношеніи почета стоящій выше шерифа.

Около этихъ властей группируются уже второстепенныя служащія лица, почти всѣ тѣ же, что и въ англійскомъ графствѣ. Англійскому clerk of the peace соотвѣтствуетъ *finance clerk, секретарь по финансовымъ дѣламъ*. Для повѣрки счетоводства имѣется *контролеръ*, назначаемый шерифомъ графства.

*) Законъ о реформѣ 1832 г. передалъ въ вѣдѣніе этихъ коммиссій власть, обязанности и сборы, принадлежавшіе прежнему *Court of Freeholders* (т. е. собранію собственниковъ, получившихъ свои земли непосредственно отъ короны). Однимъ изъ этихъ сборовъ былъ—Rogue money—сборъ на содержаніе тюремъ и прочіе расходы по судебному преслѣдованію преступниковъ. Rogue money отмѣненъ въ 1868 г., а Commissioners of supply поручено собирать общій налогъ въ графствѣ (county general assessment) съ земель и наслѣдственныхъ владѣній, подлежавшихъ прежде платежу rogue money. *M'Neel Caird*—Local govern. and tax. in Scotland,—въ Cobden Club Essays.

Формальности составленія бюджета почти тѣ же, что въ Англіи; мѣстные налоги имѣютъ тотъ же характеръ — спеціальности назначенія; сходны также и условія гласности и контроля. Важнѣйшую же разницу представляютъ правила раскладки сборовъ: въ Англіи — отсутствіе однообразія; напротивъ въ Шотландіи мѣстные налоги раскладываются по однообразной системѣ оцѣнки, по одному и тому же оцѣночному списку (valuation roll), составленному на основаніи закона 1855 г. и ежегодно пересматриваемому собраніемъ финансовыхъ комисаровъ. До 1854 г. всѣ сборы, подвѣдомые этому собранію, раскладывались на основаніи оцѣнокъ, сдѣланныхъ 200 лѣтъ тому назадъ и, разумѣется, чрезвычайно далекихъ отъ современнаго положенія дѣлъ. Законъ 1855 г. устранилъ эту несообразность.

Финансовая организація городовъ (boroughs) таже, что въ Англіи. Городскія учрежденія (boards) по разнымъ отраслямъ управленія составляются по разнымъ системамъ. Большая часть членовъ ихъ выбираются мѣстными плательщиками налоговъ, остальные члены—городскимъ совѣтомъ и церковными собраніями. Если собственныхъ доходовъ города отъ имущества и пр. недостаточно, то допускается учрежденіе общаго сбора (general assessment) для покрытія мѣстныхъ потребностей. Сверхъ того есть нѣсколько налоговъ съ спеціальнымъ назначеніемъ. Отчетность и гласность—тѣже, что въ Англіи.

Наконецъ, приходъ въ Шотландіи управляется церковнымъ собраніемъ (kirk session), имѣющимъ нѣкоторое сходство съ англійскимъ vestry. Это собраніе состоитъ изъ священника и старшинъ, числомъ не болѣе шести, съ присовокупленіемъ до 20 выборныхъ членовъ. Въ сельскихъ приходахъ управленіе (board) составляется изъ землевладѣльцевъ съ доходомъ въ 20 и болѣе ф. ст., съ присоединеніемъ мѣстныхъ представителей власти (provost'a и bailifs) мѣстечка, если въ приходѣ имѣется королевскій burgh. Главная обязанность церковнаго собранія въ настоящее время—попеченіе о потребностяхъ богослуженія и начальнаго обученія. Поэтому въ вѣдѣніи его и остаются теперь только два налога: сборъ на содержаніе духовенства и сборъ на содержаніе начальныхъ училищъ. Прежде kirk sessions завѣдывали и призрѣніемъ бѣдныхъ, переданнымъ съ 1845 г. особымъ коммиссіямъ.

Различныя другія потребности прихода до 1870 г. подлежали вѣдѣнію этихъ коммиссій призрѣнія бѣдныхъ; а съ того времени дѣла эти поручены особымъ мѣстнымъ коммиссіямъ, устроеннымъ по образцу англійскихъ.

Въ раскладкѣ мѣстныхъ налоговъ въ Шотландіи съ незапамятныхъ временъ преобладаетъ правило, что большая часть бремени ихъ дѣлится пополамъ между собственникомъ и съемщикомъ земли. Нынѣ дѣйствующій тамъ законъ о призрѣніи бѣдныхъ 1845 г., сохранилъ это начало, уполномочивая приходскія управленія (parochial boards) собирать нужныя для пособія бѣднымъ средства слѣдующими тремя путями: 1) разлагая весь сборъ пополамъ между собственниками и съемщиками всѣхъ земель и наслѣдственныхъ владѣній; 2) налагая половину всего сбора на собственниковъ соотвѣтственно доходности ихъ

земель, а другую половину на всѣхъ жителей, сообразно съ ихъ средствами, не отъ земель и арендованія получаемыми; 3) распредѣляя налогъ въ равномъ процентѣ на годовой доходъ всѣхъ земель и наслѣдственныхъ владѣній и на оцѣненный годовой же доходъ всѣхъ жителей, помимо этихъ источниковъ получаемый. На практикѣ употребляется обыкновенно первый изъ этихъ способовъ.

Основанія для оцѣнокъ указаны парламентскимъ актомъ 1854 г., который опредѣляетъ, что «должна быть сдѣлана однообразная оцѣнка земель и наслѣдственныхъ владѣній (lands and heritages) въ Шотландіи, чтобы на основаніи этой оцѣнки раскладывать всѣ налоги, по дѣйствительному доходу владѣній, и что наконецъ, должны быть приняты мѣры для ежегоднаго пересмотра оцѣнокъ».

Подъ именемъ lands and heritages законъ разумѣетъ земли, дома, лѣса, рыбныя ловли, водопроводы, дебаркадеры, пристани, набережныя, бассейны, каналы, желѣзныя дороги, рудники, каменоломни и рудокопни, находящіяся въ разработкѣ, неподвижныя машины, фабрики и всякія другія строенія.

Оцѣнки дѣлаются по графствамъ и городамъ, безъ уравненія ихъ съ оцѣнками другихъ городовъ и графствъ. Неудобства въ этомъ нѣтъ, потому что цѣль этихъ оцѣнокъ—раскладка спеціальныхъ мѣстныхъ налоговъ графства или города. Далѣе, оцѣнки производятся не по участкамъ, а прямо оцѣниваются всѣ владѣнія одного и того же лица, находящіяся въ одномъ и томъ же приходѣ.

Оцѣночные списки изготовляются къ 15 августа. Расходы на составленіе ихъ относятся на счетъ подати для бѣдныхъ съ соотвѣтственнымъ ея повышеніемъ. Возраженія противъ оцѣнокъ предъявляются начальству города или округа и имъ рѣшаются окончательно.

Введенная закономъ 1854 г. ежегодная переоцѣнка владѣній составляетъ безъ сомнѣнія важное улучшеніе и даетъ возможность увеличивать оклады соотвѣтственно новымъ даннымъ. Но нѣкоторое препятствіе тому составляетъ обстоятельство, которое однако нельзя было не принять въ уваженіе: именно, если земли сданы (bona fide) на сроки не свыше 21 года, за обыкновенную среднюю ренту, то эта послѣдняя и принимается за оцѣночную норму для налога. Это начало примѣняется ко всѣмъ сборамъ—приходскимъ, городскимъ и графствъ. Но есть и важная ошибка въ отношеніи улучшеній, дѣлаемыхъ собственниками, когда они хозяйничаютъ сами; какъ скоро таковыя сдѣланы, онѣ влекутъ за собой переоцѣнку имѣнія, а это составляетъ родъ штрафа за улучшенія. Впрочемъ, на практикѣ, въ сознаніи этой несправедливости, поступаютъ въ этихъ случаяхъ съ должной снисходительностью.

Если земля сдана подъ постройки и т. п. на срокъ свыше 21 года, то для оцѣнокъ и раскладки съемщикъ считается за собственника, но ему предоставляется вычитать изъ ренты (ground rent), платимой имъ собственнику, долю, соотвѣтственную налогу, на эту ренту приходящемуся. Ибо тутъ дѣйствительно, владѣлецъ земли и съемщикъ, какъ хозяинъ строеній являются собственниками, каждый, въ размѣрахъ своихъ выгодъ.

Налоги, съ которыми мы здѣсь встрѣчаемся, подраздѣляются также на налоги простыхъ и сложныхъ податныхъ единицъ. Первые—налоги приходскіе, податной округъ которыхъ и территорія взиманія есть приходъ; вторые имѣютъ податнымъ округомъ комплексы приходовъ, каковы графство и мѣстечко (borough).

Налоги или сборы приходскіе—Parish Rates.

Налоговъ приходскихъ всего 4 вида: 1) *Сборъ для призрѣнія бѣдныхъ*, *Poor Rate*; 2) *Сборъ для содержанія духовенства*, *Stipend Money*; 3) *Сборъ для содержанія школъ начальнаго обученія*, *School Rates*; 4) *Сборъ для веденія списковъ гражданскаго состоянія*. Главную роль играютъ Poor Rate и School Rate.

1. *Сборъ для призрѣнія бѣдныхъ*. Первый законъ объ общественномъ призрѣніи въ Шотландіи относится къ 1424 г. Цѣлью его было ограничить нищенство и бродяжничество. Впрочемъ, въ началѣ налогъ для этой цѣли туго прививался, какъ противорѣчащій религіозному чувству, по которому пособіе бѣднымъ должно бы быть добровольнымъ даромъ. Мало по малу однако система особаго налога для бѣдныхъ водворилась, но окончательно упрочена лишь закономъ 1854 г. Общее завѣдываніе дѣлами призрѣнія бѣдныхъ, по закону 1845 г. предоставлено особой наблюдательной коммиссіи — board of supervision, подъ высшимъ наблюденіемъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

Мѣстное попеченіе о бѣдныхъ во всѣхъ приходахъ, гдѣ есть налогъ для этого, принадлежитъ особой приходской управѣ или коммиссіи—*Parochial Board*. Въ каждомъ приходѣ или союзѣ (union) состоитъ такая коммиссія для сбора и расходованія налога *). Членами Parochial Board'а состоятъ всѣ поземельные собственники, съ годовымъ доходомъ отъ 20 ф. ст. и выше. Членами этого Board'а состоятъ также и члены приходскаго собранія (parish kirk-session) въ числѣ не свыше шести, считая въ томъ числѣ и приходскаго священника. Къ составу Board'а присоединяется еще нѣкоторое число членовъ, изъ лицъ, неимѣющихъ требуемаго ценза, выбираемыхъ отъ плательщиковъ въ количествѣ, опредѣляемомъ для каждаго прихода наблюдательною коммиссіею **).

Если приходская управа находитъ нужнымъ учредить сборъ для пособія бѣднымъ, то она должна опредѣлить и порядокъ его раскладки, употребляя

*) Есть, впрочемъ, приходы, гдѣ налога этого вовсе не существуетъ и пособія производятся изъ сборовъ, дѣлаемыхъ въ церквахъ. Но церковное собраніе (kirk session), завѣдующее попечительствомъ о бѣдныхъ, подлежитъ отчетности передъ приходскимъ собраніемъ. Всего въ Шотландіи 883 приходовъ и союзовъ. Изъ нихъ 154 не имѣютъ poor rate; въ 1845 г. только 230 приходовъ имѣли у себя этотъ сборъ.

**) При выборѣ этихъ членовъ собственники, не имѣющіе ценза, нужнаго для того, чтобы быть членами Board'а безъ выбора, имѣютъ каждый по одному голосу. Прочіе имѣютъ соотвѣтственно большее число голосовъ, а при доходѣ въ 500 ф. и свыше по шести голосовъ. Въ дѣйствительности право голоса въ приходскихъ дѣлахъ сильно ограничено тѣмъ, что Board'у of supervision предоставлена неограниченная власть опредѣлять число выборныхъ членовъ приходскаго Board'а.

одинъ изъ вышеприведенныхъ 3-хъ способовъ. При этомъ, если, до изданія закона 1845 г. налогъ существовалъ уже и раскладывался по какому нибудь мѣстному закону или обычаю, то эта система раскладки можетъ остаться и на будущее время *).

Если употребляется первый изъ трехъ способовъ, т. е. когда налогъ раздѣляется пополамъ между собственниками и съемщиками, то собственники могутъ быть раздѣляемы на классы, съ особымъ окладомъ для каждаго класса.

Облагаемый доходъ поземельной собственности есть средняя годовая выручка, даваемая ею за вычетомъ изъ общей суммы дохода — издержекъ на ремонтъ, на страхованіе, на всѣ повинности и налоги, сходящіе съ той собственности. Личные доходы не облагаются, если они ниже 30 ф. ст. въ годъ. Духовныя лица облагаются соразмѣрно величинѣ своего содержанія, причемъ у приходскаго священника не принимается въ расчетъ его жилище и земля (manse and glebe). Приходская управа, выбравъ одинъ изъ вышеуказанныхъ способовъ раскладки, представляетъ о томъ наблюдательной коммиссіи, которая можетъ одобрить эту мѣру, или отказать въ своемъ одобреніи. Окладные листы составляются на годъ или по полугодіямъ; соотвѣтственно тому и сборъ дѣлается разъ или два раза въ годъ. Приходскій совѣтъ разсматриваетъ и возраженія, дѣлаемыя противъ раскладокъ. Собираніе налога производится инспекторами бѣдныхъ или другими агентами. Недоимки включаются въ послѣдующій окладной листъ.

2. *Сборъ на содержаніе духовенства.* Уже три столѣтія, что натуральныя десятины въ пользу духовенства не существуютъ въ Шотландіи. Онѣ замѣнены обязанностью владѣльцевъ имѣній, подлежавшихъ платежу десятины, давать пособіе на содержаніе приходскаго священника, доставлять ему жилище (manse) съ принадлежащею къ тому землею, а также давать на расходы по совершенію таинства причащенія. Пособіе или жалованье состоитъ въ извѣстномъ количествѣ ячменя и овса, зерномъ или мукою. Припасы эти даются въ натурѣ или взамѣнъ ихъ платится деньгами. По прошествіи извѣстнаго пе-

*) Изъ всего числа приходовъ, имѣющихъ у себя poor rate, 598 держатся правила раскладки сбора пополамъ между собственниками и съемщиками, просто по годовой доходности (annual value); 183 прихода раскладываютъ долю occupier'a, распредѣляя ее по классамъ собственности (напр. дома, факторіи, лавки и пр.), съ особымъ для каждаго класса окладомъ; наконецъ, 23 прихода раскладываютъ сборъ по мѣстнымъ правиламъ. Кажется, есть еще 13 приходовъ, употребляющихъ вторую изъ упомянутыхъ нами системъ раскладки и 28 приходовъ—третью. Наконецъ, въ 81 приходѣ пособіе бѣднымъ оказывается изъ добровольныхъ взносовъ, безъ раскладки. Здѣсь всѣмъ дѣломъ завѣдываютъ землевладѣльцы (heritors) и приходское собраніе (kirk-session). Они расходуютъ деньги свои собственныя и поступающія отъ добровольныхъ приношеній и, сколько извѣстно, все это ведется очень толково. Въ 1873 г. расходъ на бѣдныхъ составлялъ въ этихъ приходахъ только 4 пиллинга на душу населенія. Общій средній размѣръ пособій по всѣмъ приходамъ составляетъ 5 ш. $2^1/_2$ п. на душу населенія, противъ 6 ш. $7^1/_4$ п. въ Англіи.

ріода времени, теперь 20-тилѣтняго, размѣръ платежа можетъ быть измѣненъ, если вслѣдствіе перемѣнъ въ цѣнахъ съѣстныхъ припасовъ рента священника упадетъ ниже минимума, который актомъ Парламента 1875 г., опредѣленъ въ 75 ф. ст. Повышенія эти допускаются по рѣшенію десятинныхъ коммисаровъ. Приходъ долженъ въ такомъ случаѣ пополнить этотъ минимумъ посредствомъ особаго сбора stipend money. Но если оказывается, что приходъ не въ состояніи выполнить это обязательство, то недостающая сумма пополняется казною. Въ городахъ и мѣстечкахъ духовенство всегда получаетъ содержаніе, или изъ средствъ, собираемыхъ посредствомъ налога, или изъ выручки отъ продажи мѣстъ въ церквахъ, или изъ городскихъ средствъ.

Отъ прочихъ мѣстныхъ налоговъ Шотландіи stipend money отличается тѣмъ, что католики и диссиденты не подлежатъ этому сбору.

3. *Сборъ на содержаніе начальныхъ школъ.* Одно изъ важныхъ отличій въ мѣстныхъ налогахъ Шотландіи—это существованіе особаго сбора на содержаніе школъ, чего въ Англіи нѣтъ. Всякій приходъ имѣетъ свою школу и учителя, иногда и по нѣскольку. Поземельные собственники обязаны построить и содержать въ своемъ приходѣ школу и домъ съ садомъ для учителя; сверхъ того, землевладѣльцы должны обезпечить учителю доходъ, количество котораго опредѣляется каждые 25 лѣтъ Парламентскимъ актомъ, сообразуясь съ цѣною хлѣба. Средній окладъ содержанія учителя составляетъ около 25 ф. ст. Содержаніе это и обезпечивается налогомъ съ поземельной собственности. Большая часть учителей получаютъ дополнительное содержаніе за исполненіе особыхъ возлагаемыхъ на нихъ должностей, каковы: должность секретаря мироваго съѣзда, инспектора бѣдныхъ и пр. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ они получаютъ особые доходы отъ капиталовъ, пожертвованныхъ частными лицами для этой цѣли. Такъ что средній размѣръ содержанія доходитъ до 65 ф. ст. Кромѣ того ученики, кромѣ бѣдныхъ, указанныхъ приходскимъ собраніемъ, вносятъ за обученіе плату, размѣръ которой опредѣляется землевладѣльцами съ приходскимъ пасторомъ. Закономъ 1872 г., завѣдываніе школами поручено приходскимъ, а въ городахъ—городскимъ училищнымъ управамъ (School Boards). Членовъ этихъ управъ выбираютъ на 3 года собственники и съемщики земель, годовой доходъ которыхъ не менѣе 4 ф. ст. *). Членовъ помимо выборныхъ тутъ нѣтъ, что и составляетъ рѣшительный контрастъ съ приходскими попечительствами бѣдныхъ (Parochial Boards).

Училищный сборъ платится пополамъ собственниками и съемщиками. Сборщикомъ его состоитъ приходское попечительство бѣдныхъ (Parochial Board for Relief of the Poor), которое собираетъ его вмѣстѣ съ податью для бѣдныхъ и передаетъ училищной управѣ.

Сборъ этотъ оказывается распредѣленнымъ весьма неравномѣрно между различными мѣстностями и приходами, которые нерѣдко отдѣляются одинъ

*) Число членовъ этихъ управъ отъ 5 до 15. Въ этихъ предѣлахъ назначаетъ ихъ число для каждаго прихода вѣдомство народнаго просвѣщенія (Board of education).

отъ другаго лишь воображаемою чертою. Неравномѣрность эта и является, главнымъ образомъ, вслѣдствіе слишкомъ значительной дробности раскладочныхъ округовъ. Оклады налога представляютъ, такимъ образомъ, чрезвычайно разнообразныя величины, отъ $^1/_2$ пенни до 18 пенсовъ съ ф. стерл. А между тѣмъ вѣдь всѣ плательщики облагаются по доходу владѣемыхъ или арендуемыхъ ими земель и домовъ.

4. *Сборъ на содержаніе списковъ гражданскаго состоянія.* Порядокъ регистраціи рожденій, кончинъ и браковъ въ шотландскихъ приходахъ подробнѣе опредѣленъ закономъ 1854 г. Учреждено особое управленіе, подъ контролемъ и дирекціей главнаго регистратора, живущаго въ Эдинбургѣ Въ каждомъ приходѣ имѣется мѣстный регистраторъ. Но шерифъ можетъ раздѣлять густонаселенныя мѣста на нѣсколько округовъ, или соединять мелкіе приходы въ одинъ округъ. Въ такомъ случаѣ, эти сложные округи въ отношеніи веденія списковъ считаются наравнѣ съ приходами.

Мѣстные регистраторы получаютъ вознагражденіе по числу сдѣланныхъ ими записей. Вознагражденіе это выплачивается имъ приходскими коммиссіями, собраніями землевладѣльцевъ или муниципальными совѣтами, которые и уполномочены закономъ собирать для этой цѣли сборъ, въ видѣ дополненія къ налогу для бѣдныхъ, къ налогу на содержаніе тюремъ или къ налогу городскому (borough R.). Эти же власти имѣютъ право повышать вознагражденіе регистраторовъ, если найдутъ его недостаточнымъ. Онѣ могутъ также, съ согласія главнаго регистратора или шерифа, назначать мѣстнымъ регистраторамъ постоянное жалованье, съ обязанностью этихъ послѣднихъ давать отчетъ въ собираемыхъ ими пошлинахъ.

Налоги графствъ—County Rates.

Всѣми сборами въ графствѣ, кромѣ дорожнаго сбора и нѣкоторыхъ мелкихъ, существующихъ на основаніи спеціальныхъ законовъ, завѣдуетъ прямо или косвенно финансовая коммиссія (commissioners of supply).

Здѣсь имѣются четыре главные сбора: 1) *на содержаніе тюремъ—Prison Assessment;* 2) *на содержаніе домовъ умалишенныхъ—Lunatic Asylum R.;* 3) *на содержаніе полиціи—Police R.; или Police Assessment*; 4) *на содержаніе дорогъ и мостовъ—Assessment for roads and bridges* *). Сверхъ того, всѣ тѣ земли, съ которыхъ платился до отмѣны въ 1868 г. сборъ—*Rogue money*—платятъ теперь—*общій налогъ—County general assessment.* Налогъ этотъ служитъ: 1) для покрытія издержекъ слѣдственной и тюремной части и по наказанію преступниковъ; 2) для уплаты жалованья и служебныхъ расходовъ прокурорскаго надзора (procurators-fiscal) и канцелярій мировыхъ судей (justice of peace clerks),

*) По отдѣльнымъ графствамъ есть значительное число и разныхъ другихъ сборовъ мѣстнаго интереса: Registration of Voters, Court-houses, Contagious diseases animals, Militia depot, County Buildings, General Purposes, County valuation, Weights etc., Militia Store.

насколько эти расходы прежде лежали на графствѣ; 3) для содержанія зданій судебныхъ мѣстъ (court-houses); 4) для возмѣщенія убытковъ, причиненныхъ возмущеніями (rioteous assemblies) и расходовъ на предупрежденіе возстаній; 5) на уплату жалованья нѣкоторымъ служащимъ лицамъ (clerks and officers) и на всѣ расходы, покрывавшіеся въ прежнее время изъ rogue money, въ томъ числѣ и на содержаніе домовъ умалишенныхъ (district asylums for lunatics) *).

Обложеніе и раскладка производятся по одной, общей для всѣхъ мѣстныхъ налоговъ въ Шотландіи, системѣ. Но налоги графствъ тѣмъ отличаются отъ общинныхъ, что почти всѣ они лежатъ исключительно на собственникахъ и если уплачиваются съемщиками, то съ правомъ вычета изъ платимой ими собственникамъ наемной платы.

1. *Сборъ на содержаніе тюремъ* явился вслѣдствіе обязанности графствъ содержать мѣста заключенія. Обязанность эту они несутъ обще съ городами (boroughs), въ нихъ находящимися. Сумма, потребная въ каждомъ графствѣ на содержаніе центральной и мѣстныхъ тюремъ, опредѣляется ежегодно, съ согласія финансовой коммиссіи и одобренія государственнаго секретаря (Secretary of State), мѣстною тюремною коммиссіей **). Налогъ—prison assessment—взимается съ поземельной собственности по оцѣночнымъ спискамъ, и общая сумма его распредѣляется между графствами и городами пропорціонально величинѣ податнаго дохода отъ земли и количеству населенія. Въ мѣстечкахъ (burghs) налогъ раскладывается пополамъ между нанимателемъ и собственникомъ. Въ прочихъ мѣстностяхъ налогъ лежитъ исключительно на собственникѣ, а если обложенъ будетъ съемщикъ, то онъ можетъ вычитать сумму уплачиваемаго налога изъ ренты, платимой имъ собственнику.

Финансовыя коммиссіи собираютъ долю, причитающуюся съ сельскихъ мѣстностей; въ мѣстечкахъ мѣстные совѣты (town councils of burghs) могутъ замѣнять налогъ остатками отъ другихъ налоговъ.

2. *Сборъ на содержаніе домовъ умалишенныхъ.* Система попеченія объ умалишенныхъ, сходная съ англійской, введена въ Шотландіи въ 1857 г. Вся Шотландія, въ этомъ случаѣ, раздѣляется на 8 округовъ (unions), съ особой мѣстной коммиссіей въ каждомъ, подъ вѣдѣніемъ центральной коммиссіи, находящейся въ Эдинбургѣ (General Board of Commissioners in lunacy). Въ

*) Впрочемъ, значительнѣйшая часть расходовъ на всѣ эти предметы издавна покрывалась изъ фондовъ, вотируемыхъ Парламентомъ, точно также, какъ въ Англіи и Ирландіи. Расходъ на постройку новыхъ зданій для суда шерифовъ (court-houses) покрывается на половину изъ особаго сбора, собираемаго для этой цѣли финансовою коммиссіей съ собственниковъ въ графствѣ и его городахъ; а другая половина ассигнуется изъ государственныхъ средствъ.

**) Эти коммиссіи—County Prison Boards состоятъ изъ членовъ, большею частію назначаемыхъ финансовою коммиссіей и отчасти, въ нѣкоторыхъ городахъ, выбираемыхъ городскими совѣтами.

каждомъ округѣ долженъ существовать домъ умалишенныхъ, общіе расходы на содержаніе коего упадаютъ на графства и мѣстечки, входящія въ округъ, соразмѣрно поземельнымъ доходамъ. Раскладка сбора на содержаніе умалишенныхъ дѣлается окружною коммиссіей. Сборъ въ графствахъ производится попечителями бѣдныхъ, а въ мѣстечкахъ — мѣстнымъ начальствомъ. Окружныя коммиссіи могутъ также дѣлать займы для устройства убѣжищъ для умалишенныхъ, на сроки не свыше 30 л. и не выше, какъ за 5%. Умалишенные изъ бѣднаго класса содержатся въ этихъ убѣжищахъ на счетъ своихъ приходовъ. Размѣръ платежа за нихъ опредѣляется окружною коммиссіей. На приходахъ же лежатъ всѣ расходы по доставкѣ умалишенныхъ на мѣста, снабженіе ихъ одеждой и пр. Средства на все это приходы удѣляютъ обыкновенно изъ суммъ подати для бѣдныхъ

3. *Сборъ на содержаніе полиціи.*—Попеченіе объ общественной безопасности въ Шотландіи, подобно Англіи, составляетъ дѣло мѣстное, въ которое правительство вмѣшивается лишь косвеннымъ образомъ. Правильная организація полиціи въ Шотландіи дана закономъ 1857 г. Финансовая коммиссія имѣетъ высшій контроль надъ полиціей въ графствѣ, посредствомъ особой коммиссіи (police committee). Попечители бѣдныхъ въ графствѣ назначаютъ на содержаніе полиціи сборъ, ежегодно раскладываемый ими же на всѣ поземельныя владѣнія по ихъ чистому годовому доходу. Сборъ уплачивается собственникомъ или съемщикомъ, но послѣдній имѣетъ право вычитать сумму налога изъ платимой имъ ренты.

Изъяты отъ налога жилища, магазины и другія строенія, незанятыя и немеблированныя, во весь періодъ времени, къ которому относится собираемый налогъ. Строенія, находящіяся не въ сельской части графства, если отдаются въ наемъ за сумму менѣе 4 ф. стерл. въ годъ или на сроки меньше 6 мѣсяцевъ, не облагаются за весь 6-мѣсячный періодъ, въ который они не были ни заняты, ни меблированы. Комисары могутъ также освобождать отъ налога— по причинѣ бѣдности—лицъ, получающихъ дохода отъ своей недвижимой собственности не свыше 4 ф. ст. Сборъ налога производится сборщиками, назначаемыми отъ попечителей бѣдныхъ. Вознагражденіе, даваемое сборщикамъ не должно превышать 5% съ суммы сбора. Собранныя суммы вносятся въ какой нибудь банкъ и расходуются по ордерамъ полицейской коммиссіи. Впрочемъ значительная часть расходовъ на полицію покрывается изъ казенныхъ средствъ, ассигнуемыхъ Парламентомъ.

4. *Дорожный сборъ.*—Въ старину въ Шотландіи существовала натуральная повинность по содержанію дорогъ и мостовъ, отбывавшаяся всякимъ землевладѣльцемъ, фермеромъ и земледѣльцемъ 6 дней въ году. Повинность состояла въ завѣдываніи мировыхъ судей, которые и раздѣляли графства на округи для болѣе равномѣрнаго отбыванія повинности. Позднѣе, участіе въ завѣдываніи повинностью получила и финансовая коммиссія.

Въ началѣ XVIII ст. постановлено, что въ случаѣ недостаточности натуральной повинности дозволяется учреждать особый налогъ на поземельную

собственность, не свыше $^1/_2\%$ съ исчисленнаго чистаго дохода. Съ этого времени и образовалось, сообразно способу содержанія, три категоріи дорогъ: дороги *окружныя* или *графствъ*; дороги *заставныя* или *шоссейныя* и дороги *парламентскія*. Въ отношеніи первыхъ большая часть графствъ получили, съ 1850 г., право обращать натуральную повинность въ денежный сборъ съ земель. Оцѣнка повинности для перевода на деньги и высшій размѣръ налога различны, смотря по надобности и мѣстнымъ средствамъ графства. Мѣстными парламентскими постановленіями позднѣйшаго времени завѣдываніе большими и шоссейными дорогами поручено мѣстнымъ землевладѣльцамъ, владѣющимъ извѣстнымъ цензомъ. Натуральная повинность большею частію уже превращена въ денежный сборъ—съ съемщиковъ (tenants) и поселянъ-собственниковъ (cottars). Неудовольствіе, возбуждаемое тѣмъ, что дорожное управленіе находилось въ рукахъ лицъ, неплатящихъ дорожной подати, было наконецъ обуздано тѣмъ, что сборъ разложенъ пополамъ на собственниковъ и съемщиковъ и дорожное управленіе возложено на смѣшанныя коммиссіи (trustees), состоящія изъ землевладѣльцевъ извѣстнаго ценза и выборныхъ представителей отъ прочихъ плательщиковъ по каждому приходу.

Шоссейныя или заставныя дороги—появились тоже съ 1850 г. Особыми актами Парламента дается право на учрежденіе этой системы дорогъ и опредѣляются размѣры платежей за пользованіе ими. Къ этой категоріи принадлежатъ главнѣйшія дороги Шотландіи. Но въ новѣйшее время болѣе чѣмъ въ $^1/_3$ всѣхъ графствъ неудобная и дорогая система взиманія заставныхъ дорожныхъ сборовъ замѣнена общимъ дорожнымъ налогомъ.

Парламентскія дороги появились вслѣдствіе того, что при возстаніи 1715 г. въ пользу Стюартовъ, королевскія войска по отсутствію дорогъ, не могли проникнуть въ горныя мѣстности Шотландіи. Чтобы не случилось этого впредь, правительство устроило въ этихъ мѣстахъ военныя дороги, что и было сдѣлано руками расположенныхъ тамъ войскъ. Хотя эти дороги не имѣютъ уже болѣе стратегическаго значенія, но государство продолжаетъ нести половину расхода на ихъ содержаніе и распространеніе.

Изъ другихъ сборовъ въ графствахъ можно упомянуть еще—*сборъ для пресѣченія скотскихъ заразительныхъ болѣзней*.—Онъ состоитъ въ вѣдѣніи особой для этого предмета коммиссіи, члены которой на половину выборные отъ съемщиковъ, на половину отъ финансовой коммиссіи. Раскладку сбора производитъ эта послѣдняя.

Налоги городскіе—Borough Rates.

Многія городскія поселенія въ Шотландіи издавна имѣли права самоуправленія. Старая организація городскаго управленія была преобразована закономъ 1833 г. и сдѣланными въ немъ измѣненіями въ 1852 и 53 гг.

Нѣкоторыя части городскаго управленія имѣютъ спеціальныя учрежденія и законы, напримѣръ по предметамъ: водоснабженія, освѣщенія, содержанія га-

ваней и пр. За исключеніемъ такихъ случаевъ мѣстными дѣлами завѣдуютъ мировые судьи и городскіе совѣты. Они же завѣдуютъ сборомъ нѣкоторыхъ мѣстныхъ городскихъ налоговъ на товары и торговлю (какъ petty customs,—market dues и др.).

Въ настоящее время шотландскіе города (boroughs) подлежатъ тѣмъ-же повинностямъ, что и англійскіе, и обязаны учреждать для этой цѣли разные сборы, если прочихъ доходовъ ихъ недостаточно для покрытія расходовъ. Призрѣніе бѣдныхъ, школьное дѣло и сборы для этихъ цѣлей устроены въ городскихъ поселеніяхъ совершенно также, какъ въ сельскихъ приходахъ. Собственно же городскихъ сборовъ существуетъ четыре вида: 1) *сборъ на предметы общаго управленія;* 2) *общій сборъ для разныхъ мѣстныхъ потребностей—General Assessment*; 3) *сборъ на устройство стоковъ и т. п.—General* и *Special Sewer's rate;* 4) *частные сборы—Private Assessment.*

Всѣ эти сборы раскладываются по одинаковому способу, на основаніи одинаковыхъ оцѣнокъ. При этомъ изъемлются отъ обложенія: зданія, остававшіяся цѣлый годъ незанятыми и немеблированными; ратуши и др. зданія общественнаго назначенія. Уплачивается налогъ нанимателями. Но если имущество даетъ годоваго дохода менѣе 5 ф. ст. или сдано въ наемъ менѣе, чѣмъ на полгода, то владѣлецъ или арендаторъ обязанъ уплачивать сборъ самъ, или предоставлять своимъ съемщикамъ вычитать внесенную ими сумму налога изъ платимой ему наемной платы.

Раскладочные списки публикуются и предоставляются на просмотръ публики. Возраженія плательщиковъ должны быть разсмотрѣны прежде приступа къ сбору налога. Въ случаѣ надобности взысканіе производится посредствомъ секвестра и продажи имущества, по распоряженію полицейскаго чиновника.

Городскіе Совѣты могутъ прибѣгать къ займамъ, если предстоятъ какія либо постройки и т. п. долговременныя затраты. Въ такомъ случаѣ, для оплаты процентовъ и погашенія можетъ быть учреждаемъ особый $5^0/_0$ сборъ съ податныхъ доходовъ, причемъ окладъ не долженъ превышать $2^1/_2$ или $^1/_2$ шиллинга на фунтъ ст., смотря потому, существуетъ ли въ городѣ водопроводъ или нѣтъ.

1. *Сборъ на общіе расходы управленія.* Если собственныхъ доходовъ города недостаточно для покрытія этихъ расходовъ, то можетъ быть учреждаемъ для этого сборъ со всѣхъ нанимателей имуществъ въ городѣ, съ доходомъ въ 3 ф. ст. и выше, въ размѣрѣ не свыше 5 пенсовъ съ фунта.

2. *Общій сборъ для разныхъ мѣстныхъ нуждъ* существуетъ для удовлетворенія потребностей по устройству и содержанію путей сообщенія, полиціи, освѣщенія, и упадаетъ на тѣхъ-же плательщиковъ и на тѣ-же доходы и въ тѣхъ же окладахъ, что и предъидущій налогъ. Въ случаѣ займовъ для этихъ цѣлей, на расходы по нимъ учреждается добавочный сборъ.

3. *Сборъ на устройство сточныхъ трубъ.* Это отдѣльный сборъ для названной цѣли. Займы, сдѣланные для устройства стоковъ, отчасти оплачи-

ваются изъ этого-же налога. Города могутъ быть раздѣляемы на округи, облагаемые каждый особо. Въ случаѣ устройства новыхъ стоковъ дозволяется учреждать спеціальный сборъ для этого, упадающій на всѣхъ собственниковъ, которымъ затрата на эти сооруженія можетъ принести пользу. Размѣръ налога можетъ идти до 6% съ дохода этихъ имуществъ. При этомъ выручка отъ этого сбора служитъ для уплаты сдѣланныхъ авансовъ на срокъ не свыше 30 лѣтъ.

4. *Частные сборы.* Если городовое управленіе предпринимаетъ работы, расходы на которыя должны упасть на частныхъ лицъ, то эти послѣднія могутъ быть обложены сборомъ для покрытія сдѣланныхъ затратъ, въ размѣрѣ не свыше 6% съ дохода тѣхъ имуществъ, пользъ которыхъ эти затраты касаются, и съ тѣмъ, чтобы уплата окончена была въ продолженіи 30 лѣтъ.

Сюда же относится *drainage rate*—сборъ для устройства, за счетъ частныхъ лицъ, ямъ для нечистотъ и т. п. Сборъ этотъ берется съ нанимателей тѣхъ имуществъ, до которыхъ эти работы касаются,—и притомъ въ 6-лѣтній срокъ. Годовая сумма налога равняется $^1/_6$ сдѣланной затраты. Съемщикъ можетъ слагать часть налога на собственника.

Городскіе косвенные налоги (Petty customs, Market—dues etc.).

Что касается наконецъ до городскихъ косвенныхъ налоговъ въ Шотландіи, то они являются въ формѣ мѣстныхъ сборовъ и пошлинъ, взимаемыхъ главнымъ образомъ съ продуктовъ, привозимыхъ сельскимъ населеніемъ въ города на продажу. Слѣдовательно это сборы, по формѣ сходные съ французскими и нѣмецкими привратными акцизами. Въ нѣкоторыхъ городахъ они взимаются даже просто за право провоза чрезъ городъ. Мѣстные граждане обыкновенно сборовъ этихъ не платятъ. Сборы этого рода очевидно стѣсняютъ внутреннее торговое движеніе, какъ всякія внутреннія пошлины съ товаровъ.

Въ 1870 г. состоялся законъ, предоставившій городскимъ совѣтамъ отмѣнять эти сборы, съ замѣною соотвѣтственнымъ прямымъ обложеніемъ мѣстныхъ жителей. Но составители закона упустили изъ виду, что сборы эти взимаются не столько съ мѣстныхъ жителей, сколько съ чужихъ, по крайней мѣрѣ по видимости. Потому и результаты предложенія, сдѣланнаго закономъ гражданамъ, обложить взамѣнъ этихъ пошлинъ прямо самихъ себя, доселѣ еще ничтожны. Между тѣмъ, въ виду неудобствъ, причиняемыхъ этими косвенными сборами, при незначительности даваемыхъ ими доходовъ, замѣна ихъ хотя бы пособіемъ отъ казны была бы весьма полезною мѣрою. Нѣкоторые предлагаютъ и другой способъ — именно выкупъ ихъ финансовыми коммиссіями по среднему доходу, посредствомъ временнаго налога съ графствъ и городовъ. Тѣ изъ этихъ сборовъ, которые взимаются за пользованіе мѣстами на рынкахъ, общественными вѣсами и т. п., какъ имѣющіе пошлинный характеръ платежа за пользованіе или услугу разумѣется, могли бы остаться и

на будущее время, безъ стѣсненія, тѣмъ болѣе, что они и по окладамъ своимъ незначительны.

Мѣстныя пошлины съ товаровъ имѣютъ здѣсь еще ту дурную сторону, что онѣ сдаются въ содержаніе съ торговъ, почти за неизмѣняющуюся сумму, а откупщики (tacksmen) разумѣется стараются выручать какъ можно больше, отчего естественныя неудобства подобныхъ налоговъ дѣлаются еще больше. Система эта, вмѣстѣ съ тѣмъ, составляетъ одну изъ причинъ малодоходности этого источника городскихъ средствъ *).

Общія замѣчанія о Шотландскихъ мѣстныхъ налогахъ можно сдѣлать слѣдующія:

1) Налоги эти взимаются почти всею своей суммой съ собственниковъ и притомъ ими же самими, въ лицѣ финансовыхъ коммиссій. 2) Въ городахъ (towns), какъ можно вывести изъ статистическихъ данныхъ, налоги эти лежатъ главнымъ образомъ на съемщикахъ, такъ что платежи собственниковъ относятся къ платежамъ съемщиковъ какъ 1 : 6. 3) Въ мѣстечкахъ (burghs) съемщики платятъ въ три раза больше, чѣмъ собственники. 4) Дороги содержатся частію изъ заставныхъ сборовъ (turnpike roads), ложащихся въ концѣ концовъ на товары и торговлю. частію изъ сборовъ съ съемщиковъ въ видѣ замѣны личной повинности (statute labour). 5) Приходскіе налоги, въ большинствѣ случаевъ, раздѣляются по ровну между собственниками и съемщиками. 6) Истиннымъ объектомъ въ обложеніи сельскихъ мѣстностей считается издавна рента собственника; мало того, величина арендныхъ платежей устанавливается такъ, что у съемщика остается, такъ сказать, нѣкоторый запасъ ея на случай увеличенія сборовъ. Слѣдовательно налоги здѣсь лежатъ, за рѣдкими исключеніями на собственникахъ.

Собственникъ въ Шотландіи, вслѣдствіе того, что онъ привлеченъ къ платежу большей части сборовъ, имѣетъ и дѣйствительно принимаетъ весьма дѣятельное участіе въ управленіи ими. Вслѣдствіе этого оказывается гораздо больше духа бережливости и, по всей вѣроятности, болѣе ширины и дальновидности во взглядѣ на положеніе мѣстныхъ дѣлъ, чѣмъ въ томъ случаѣ, когда сборы падаютъ исключительно на съемщика, мало имѣющаго или вовсе не имѣющаго голоса въ мѣстномъ самоуправленіи.

III. Мѣстные налоги въ Ирландіи.

Система ирландскихъ мѣстныхъ налоговъ замѣтно отличается какъ отъ англійской, такъ и отъ шотландской системы. Въ числѣ ея особенностей,

*) Есть напр. 4 города (burghs), въ которыхъ чистый доходъ по этой статьѣ составляетъ только по 13½ ф. ст. въ каждомъ. Вся же сумма для 81 бурга, въ которыхъ эти сборы существуютъ, составляетъ никакъ не болѣе 12 т. ф. ст., и изъ этой суммы свыше 10 т. ф. ст. получаются 20-ю городами, такъ что выручка остальныхъ 61 совершенно ничтожна. *M'Neel-Caird*, 150.

какъ весьма характеристическія можно указать,—что право представительства плательщиковъ податей (taxpayers) проведено въ Ирландіи полнѣе, чѣмъ въ Англіи, а съ другой стороны не дано такого рѣшительнаго предпочтенія въ представительствѣ собственнику, какъ въ Шотландіи.

Далѣе еще надо замѣтить, что въ Ирландіи нѣтъ церковной подати. Она отмѣнена тамъ съ 1833 г. по настоянію католическаго большинства, какъ сборъ, взимаемый для протестантской церкви, между тѣмъ, какъ Ирландія есть страна католическая. Сборъ отмѣненъ совершенно, даже безъ оговорки относительно продолженія его въ видѣ добровольныхъ взносовъ. Окончательно довершено это закономъ 1869 г. (Irish Church Act), регулировавшимъ финансовое положеніе ирландской церкви *). Нѣтъ въ Ирландіи и сборовъ на училища. Законъ 1869 г. отмѣнилъ 300 лѣтъ существовавшій сборъ съ епископовъ и духовенства на жалованье учителямъ (diocesan Schoolmasters). Вмѣстѣ съ тѣмъ отмѣнены и взносы изъ средствъ графства на содержаніе и починку училищныхъ домовъ **).

Засимъ мѣстные налоги здѣсь представляютъ тѣже основныя категоріи, что въ Англіи и Шотландіи, т. е. это сборы *приходскіе*, *графствъ* или *окружные* и *городскіе*—*parish*—*county*—*borough rates* ***).

Высшая административная власть въ графствѣ, частію и финансовая находится въ рукахъ Лорда Намѣстника, Lord Lieutenant, — назначаемаго на эту должность Лордомъ Намѣстникомъ Ирландіи. Власть Лорда Намѣстника въ графствѣ неограничивается въ Ирландіи однимъ только командованіемъ милиціей, какъ въ Англіи и Шотландіи: онъ имѣетъ право постояннаго вмѣ-

*) Этимъ закономъ церковная десятина—tithe rent—charge и прочая собственность Ирландской церкви обращены въ особый фондъ—Irish Church Surplus — который имѣетъ быть употребляемъ по усмотрѣнію Парламента, преимущественно на пособія въ случаѣ бѣдствій и т. п., помимо тѣхъ пособій, которыя оказываются изъ средствъ попечительствъ о бѣдныхъ.

**) При отсутствіи обязательнаго обученія въ Ирландіи не возникло тамъ и особой School rate, какъ общаго мѣстнаго налога. Отсутствіе обязательнаго обученія восполняется сильнымъ развитіемъ промышленныхъ школъ (industrial schools), учреждаемыхъ тамъ въ силу возлагаемой закономъ обязанности предупреждать зло, могущее возникнуть отъ оставленія дѣтей въ невѣжествѣ. Отмѣненный въ 1869 г. училищный сборъ съ духовенства составлялъ 2000 ф. ст. въ годъ.

***) Въ административномъ отношеніи Ирландія подраздѣляется на 4 провинціи, а эти на 32 графства или округа; графства подраздѣлены на 252 баронства съ 2436 приходами. Приходы дѣлятся еще на *townlands*. Но *barony* и *townland*, составляютъ лишь административныя подраздѣленія графства и прихода, безъ самостоятельной хозяйственной жизни, и политическихъ правъ они не имѣютъ. Права эти принадлежатъ въ мѣстности—графству, муниципальному бургу и приходу. Но и эти административныя единицы имѣютъ въ Ирландіи гораздо меньше автономіи, чѣмъ въ Англіи.— Есть еще 8 городовъ, имѣющихъ уголовную юстицію отдѣльно отъ графствъ, въ коихъ они находятся; поэтому они и считаются какъ бы отдѣльными графствами—counties of cities and towns. Города эти: *cities*: Дублинъ, Коркъ, Лимерикъ, Уатерфордъ и Килькенни и *towns*: Гальуэй, Дрогеда и Каррикфергёсъ.

нательства въ мѣстное управленіе. Право это простирается до права предписывать отъ себя сборъ мѣстныхъ налоговъ, указывать другому мѣстному учрежденію—большому жюри, въ какомъ направленіи должны быть рѣшаемы обсуждаемые этимъ жюри вопросы и, въ случаѣ надобности, даже дѣйствовать вмѣсто жюри. Имѣя обширныя полномочія и въ другихъ отношеніяхъ, Лордъ Намѣстникъ, можно сказать, олицетворяетъ въ себѣ все управленіе графства. И права приходовъ, столь обширныя въ Англіи, гораздо ограниченнѣе въ Ирландіи.

Вообще мѣстныя власти въ Ирландіи можно подраздѣлять на пять видовъ: власти, завѣдующія призрѣніемъ бѣдныхъ, власти графствъ, городовъ вообще и портовыхъ (harbours) въ особенности, и наконецъ разрядъ властей низшаго порядка.

Власти, завѣдующія призрѣніемъ бѣдныхъ—тѣже Boards of guardians и прочія, учрежденныя здѣсь по закону 1838 г. Власти въ графствѣ суть: съѣзды представителей въ баронствахъ (Baronial presentment sessions), большія жюри (Grand juries), начальники домовъ умалишенныхъ, надзиратели (trustees) по внутреннему плаванію (эти двѣ власти дѣйствуютъ обыкновенно по группамъ графствъ, а не по отдѣльнымъ графствамъ) и власти завѣдующія стоками (arterial drainage authorities). Власти городскія суть: городскіе совѣты (числомъ 11) и разныя коммиссіи по части городскаго благоустройства. Особенныя власти въ портовыхъ городахъ, отдѣльныя отъ собственно городскихъ, организованы различно, на основаніи мѣстныхъ спеціальныхъ законовъ. Кругъ ихъ хозяйственной дѣятельности довольно обширенъ, ибо въ ихъ рукахъ сосредоточивается около $^1/_{10}$ всѣхъ мѣстныхъ налоговъ. Наконецъ власти низшаго порядка—нѣкоторыя суть спеціально мѣстныя—какъ Court Leet—завѣдующія разными отраслями городскаго благоустройства (водопроводами, пожарными машинами, рынками, нѣкоторыми дорогами) *). Другія суть Burial Boards, впрочемъ сливающіяся въ городахъ съ городскимъ управленіемъ, а въ сельскихъ округахъ съ управленіемъ призрѣнія бѣдныхъ (Poor Law Guardians).

Власти въ ирландскомъ графствѣ, имѣющія отношенія къ мѣстнымъ налогамъ, существуютъ: *съѣзды представителей баронствъ* (Baronial Presentment sessions), въ числѣ 326 и *большія жюри*, въ числѣ 36 (изъ коихъ 5 въ городахъ, составляющихъ сами по себѣ графства, кромѣ Дублина, Корка и Лимерика **).

Раскладочныхъ округовъ для мѣстныхъ налоговъ существуетъ всего 40, изъ нихъ 8 въ городахъ, составляющихъ отдѣльно графства. Число подраздѣ-

---

*) Въ настоящее время, сколько извѣстно, находится въ дѣйствіи только одинъ Court Leet, въ графствѣ Antrim, во владѣніяхъ сэра Ричарда Уэллеса.—Hancock, Local govern. and taxation in Ireland, Cobden Club Essays, стр. 214.

**) Графство Дублинъ имѣетъ свое устройство большаго жюри, при Судѣ Королевской Скамьи (Easter term grand jury in Court of Queen's Bench); а въ городахъ Дублинѣ, Коркѣ и Лимерикѣ судопроизводство по казеннымъ дѣламъ (fiscal jurisdiction) съ 1850 г. передано изъ большаго жюри и съѣздовъ плательщиковъ (baronial ratepayers) въ городскіе совѣты.

леній для нѣкоторыхъ отдѣльныхъ налоговъ, какъ напр., дорожный сборъ составляющихъ повинность баронствъ, соотвѣтствуетъ числу этихъ послѣднихъ. Сборы какъ въ графствахъ, такъ и въ баронствахъ взимаются не иначе, какъ съ утвержденія большимъ жюри (on the authority of the grand jury's presentment) предписанія, даннаго (fiated) ассизнымъ судьею. По этой связи своей съ большимъ жюри налоги эти и называются *grand jury cess*. (Cess — старинное ирландское названіе для мѣстныхъ налоговъ).

Съѣзды представителей баронствъ существуютъ по отдѣльнымъ баронствамъ и полубаронствамъ и въ городахъ, состоящихъ на правахъ графствъ. Величина баронства равняется среднимъ числомъ половинѣ союза попечительства о бѣдныхъ, ибо первыхъ имѣется 326, а вторыхъ 163 *).

Новѣйшая организація этихъ съѣздовъ установлена закономъ 1836 г. Идея состава ихъ таже, что и состава попечительствъ о бѣдныхъ, т. е. чтобы въ нихъ собственность была представлена мировыми судьями ex officio и плательщиками по выбору. Число этихъ выборныхъ членовъ для baronial sessions, отъ 5 до 12, назначаетъ большое жюри, составляя для выбора ихъ (изъ числа наиболѣе крупныхъ плательщиковъ въ баронствѣ) списокъ по особымъ правиламъ, ведущимъ къ тому, что значеніе представительства плательщиковъ (occupiers), какъ мѣры контроля, оказывается почти ничтожнымъ; ибо при ограниченномъ числѣ этихъ представителей, число представителей ex officio не ограничено. Поэтому попечительства бѣдныхъ (Boards of Guardians), устроенныя правильнѣе — пользуются и бо́льшимъ довѣріемъ общества. Были дѣлаемы и предложенія для улучшенія состава съѣздовъ, между прочимъ предлагалось и просто слитіе ихъ съ Board of Guardians. Слитіе это не составило бы никакого неудобства, ибо нынѣ главный (чуть ли не единственный) предметъ занятій съѣздовъ—есть рѣшеніе въ первой инстанціи вопросовъ по дорожной части (вторая инстанція—juge of assize и common jury). Но вопросы эти могутъ вѣдаться совершенно удобно союзомъ призрѣнія бѣдныхъ (Poor Law Union) вмѣсто баронства и распредѣленіе дорожныхъ сборовъ было бы конечно ничуть не хуже.

Большія жюри (Grand Juries) существуютъ во всѣхъ негородскихъ графствахъ Ирландіи, кромѣ графства, въ которомъ находится столица. Они исполняютъ въ Ирландіи относительно мѣстныхъ налоговъ и вообще въ административномъ дѣлѣ, всѣ тѣ обязанности, которыя въ Англіи лежатъ на коммиссіи мировыхъ судей. Началось это съ того, что при Карлѣ I возложено было на ассизные и мировые суды наблюдать за состояніемъ мостовъ на дорогахъ и привлекать подлежащихъ лицъ къ ихъ починкѣ; а если таковыя лица не-

*) Дѣленіе на баронства соотвѣтствуетъ древнему дѣленію Ирландіи на вассальныя королевства (Sub-kingdoms), или, что тоже, на отдѣльные роды и на семьи. Эти древнія территоріальныя подраздѣленія, разумѣется, уже не совпадаютъ съ нынѣшнимъ распредѣленіемъ населенія. Предѣлы графствъ установились тоже довольно давно— въ періодъ времени отъ короля Іоанна до Іакова I (1199—1602).

извѣстны, то возлагать расходъ на жителей соотвѣтствующаго графства или баронства, облагая ихъ сборами съ согласія большаго жюри. Эта санкція большимъ жюри раскладки мѣстныхъ налоговъ, дѣлаемой ассизными судьями и составляетъ мѣстную ирландскую особенность. Впрочемъ хотя власть жюри и простирается на всѣ отрасли мѣстнаго управленія въ графствѣ, но она въ значительной степени парализуется властью лорда намѣстника.

Жюри собираются дважды въ годъ подъ предсѣдательствомъ судьи дублинскихъ королевскихъ судовъ, одновременно съ сессіями уголовныхъ судовъ, при которыхъ они состоятъ.

Составленіе большаго жюри, т. е. выборъ въ него членовъ (числомъ 23), лежитъ на Шерифѣ съ 1836 г.; при составленіи этихъ собраній главное вниманіе обращается на то, чтобъ они способны были удовлетворять фискальнымъ требованіямъ своей дѣятельности. Ихъ уголовно-судебное назначеніе отошло уже совсѣмъ на задній планъ *).

Шерифъ составляетъ списокъ членовъ жюри. Они выбираются по одному отъ каждаго баронства или полубаронства, изъ собственниковъ (freeholders) съ поземельнымъ доходомъ въ 50 ф. ст. и болѣе, а также и изъ арендаторовъ (leaseholders) съ доходомъ отъ содержимой ими земли не менѣе 100 ф. ст. сверхъ платимой ими ренты. Слѣдовательно въ сущности жюри есть собраніе главныхъ собственниковъ или довѣренныхъ лицъ отъ перовъ; такъ какъ сами перы не включаются въ списки присяжныхъ (жюри) на томъ основаніи, что сами они могутъ быть судимы только Парламентомъ. Такимъ образомъ случайное соединеніе уголовныхъ и фискальныхъ дѣлъ въ вѣдѣніи жюри привело къ исключенію перовъ изъ состава самаго важнаго хозяйственнаго собранія въ графствѣ; а это ведетъ ирландскихъ перовъ къ абсентеизму и уничтожаетъ въ нихъ стремленія къ дѣятельной мѣстной и политической жизни. Съ другой стороны и съемщики—плательщики налоговъ (rate-paying occupiers) въ этихъ собраніяхъ не представлены. Неудобство, еще усугубляемое тѣмъ, что и тамъ, гдѣ есть представительство плательщиковъ, границы обложенія не указаны закономъ, слѣдовательно подлежатъ произволу учрежденія, въ которомъ плательщики голоса не имѣютъ. Въ остальномъ финансовая организація ирландскаго графства сходна съ организаціей англійскаго. Бюджетъ графствъ изготовляется и вотируется большимъ жюри. Рессурсы бюджета состоятъ, какъ и въ Англіи, изъ общаго сбора — County Rate и изъ нѣсколькихъ спеціальныхъ сборовъ. Порядокъ раскладки и взиманія тоже сходенъ съ англійскимъ. Но въ способѣ повѣрки счетовъ, централизованной въ Дублинѣ, весьма сильно отражается вмѣшательство правительства въ мѣстныя дѣла.

Еще важное и не въ пользу жюри отличіе его отъ попечительства о бѣдныхъ состоитъ въ отсутствіи у него исполнительнаго органа на время его бездѣйствія между сессіями. Въ надзорѣ жюри за тюрьмами недостатокъ этотъ

*) Судебныя обязанности исполняетъ малое жюри (petty jury).

устраняется тѣмъ, что оно назначаетъ для того постоянную коммиссію (Board of superintendance). Но для финансовыхъ дѣлъ такая коммиссія существуетъ только въ Дублинскомъ графствѣ, на основаніи спеціальнаго для него закона.

Въ устройствѣ управленія городовъ замѣчательна та особенность, что, въ противоположность grand juries и baronial sessions, здѣсь элементъ собственности не имѣетъ представительства. Интересы же ея здѣсь ограждены косвенно, указаніемъ предѣловъ для обложенія *). Но все-таки сильно ощущается въ организмѣ городскаго управленія то забвеніе о собственности, какое въ управленіи графствъ замѣтно касательно съемщиковъ. Это устраненіе собственниковъ отъ представительства въ городахъ образовалось мало по малу, сначала какъ устраненіе католиковъ, а потомъ какъ бы въ возмездіе за то, что собственники долгое время устраняли отъ представительства другіе классы,—и это закрѣплено наконецъ закономъ (Municipal Corporation Reform Act) 1840 г.

За этими особенностями—финансовое и прочее управленіе городовъ въ законѣ 1840 г. почти совершенно сходно съ англійскимъ. Можно еще указать на недостаточность центральнаго руководства и контроля. Участіе Лорда-Намѣстника въ этомъ дѣлѣ, съ центральнымъ учрежденіемъ государственнаго контроля (Board of Audit in London), сначала какъ-то слабо осуществилось, а потомъ и вовсе исчезло. Наконецъ въ 1871 г. контроль городскихъ финансовъ порученъ контролерамъ вѣдомства призрѣнія бѣдныхъ.

Организація приходскаго управленія въ Ирландіи сходна съ англійскою; но ирландскія приходскія власти имѣютъ меньше автономіи. Въ финансовомъ быту ирландскаго прихода есть однако крупная особенность: здѣсь существуетъ—чего нѣтъ въ Англіи,—особый приходскій налогъ—Parish Rate,—устроенный по образцу County Rate и имѣющій такое же значеніе общаго фонда для мѣстныхъ расходовъ, какъ этотъ послѣдній и Borough Rate.

Виды мѣстныхъ налоговъ въ Ирландіи.

I. Приходскіе налоги.

1) *Сборъ для бѣдныхъ—Poor Rate* (въ связи съ нимъ *сборъ для погребательныхъ учрежденій—Poor Law Burial Board Rates*).

2) *Сборъ для пособія переселенцамъ—Emigration Rate.*

3) *Приходскій сборъ—Parish Rate.*

4) *Сборъ на пособіе сиротамъ и покинутымъ дѣтямъ—Rate for boarding out orphans and deserted children.*

---

*) Предѣлы эти составляютъ: 2 шиллинга на фунтъ дохода въ городахъ, гдѣ дѣйствуетъ ирландскій Town Improvement Act 1854 г. съ поправками, внесенными Public Health Act'омъ 1874 г;—1 шилл. и 9 или 6 пенсовъ на фунтъ стерлинговъ по цѣнности домовъ въ городахъ, гдѣ продолжаетъ еще дѣйствовать старый Ligthing and Cleaning Act 1829 г. Этотъ же максимумъ=1 ш. 9 п. остается въ Дублинѣ для налога, называемаго Improvement Rate.

1. *Налогъ для пособія бѣднымъ* появился съ возникновеніемъ законодательства о бѣдныхъ въ Ирландіи въ 1838 г. До этого времени тамъ не было принимаемо общихъ мѣръ по этой части. Существовали только съ 1771 г. рабочіе домы (houses of industry), числомъ 11, содержавшіеся изъ взносовъ отъ графствъ (по 400 ф. ст., а въ графствахъ-городахъ по 200 ф. ст. въ годъ). Въ основу мѣстныхъ учрежденій призрѣнія бѣдныхъ—Boards of guardians—законодательство 1838 г. положило три основныя начала: широкое право представительства плательщиковъ-съемщиковъ, усиленное покровительство собственности и достаточнымъ классамъ *) и твердопроведенный контроль чрезъ Коммиссію Призрѣнія Бѣдныхъ (Poor Law Commissioners).

Центральною властью была сначала англійская Коммиссія Призрѣнія (Poor Law Commissioners); потомъ власть эта поручена особой *Ирландской Коммиссіи* (Irish Board), въ числѣ обязательныхъ членовъ которой помѣщены главный секретарь и помощникъ секретаря Лорда-Намѣстника Ирландіи. Это управленіе изъ временнаго превращено въ 1872 г. въ постоянное, подъ именемъ *Irish Local Government Board*'а. Она состоитъ изъ 5 членовъ, назначаемыхъ отъ правительства, съ предсѣдателемъ въ особѣ главнаго секретаря. Въ учрежденіи этомъ мало по малу сосредоточиваются всѣ функціи попеченія о мѣстномъ благоустройствѣ.

Учрежденный въ 1838 г. налогъ, хотя и значительный, не могъ однако удовлетворить потребности пособія *всѣмъ* ирландскимъ бѣднымъ. Поэтому обратились къ ограниченію числа бѣдныхъ, получающихъ пособіе, такими условіями, которыя дѣлаютъ его мало желательнымъ. Въ Англіи и Шотландіи бѣдный можетъ вытребовать себѣ пособіе судебнымъ порядкомъ; въ Ирландіи этого нѣтъ.

Административная единица для пособія бѣднымъ, въ противоположность Англіи и Шотландіи,—не приходъ, а союзъ (union). Союзъ этотъ состоитъ обыкновенно изъ города съ сосѣдними округами; при образованіи его не обращается вниманія на границы графствъ и баронствъ, а наблюдается только, чтобы не дробить приходовъ и ихъ частей (townlands).

Каждый союзъ дѣлится на избирательные участки, имѣющіе здѣсь тоже значеніе, что приходъ въ Англіи. Попечители бѣдныхъ выбираются плательщиками налоговъ. Пособія бѣднымъ на счетъ собираемаго налога оказываются или на дому, или въ рабочихъ домахъ.

Налогъ раскладывается на весь союзъ, когда процентъ налога во всемъ союзѣ одинъ и тотъ же; а если процентъ различный, то раскладка дѣлается

*) Покровительство это выразилось въ томъ, что высоко-обложенные occupier'ы могутъ имѣть до 6 голосовъ каждый, что право голоса сдатчиковъ (lessor) простирается тоже до 6 голосовъ на лицо и опредѣляется половиною платимыхъ ими сборовъ, съ правомъ притомъ голосованія по довѣренности (voting by proxy),—наконецъ въ томъ, что мировые судьи составляютъ ex officio членовъ коммиссіи призрѣнія, числомъ до $^1/_3$ всѣхъ выборныхъ guardians. Позднѣйшими законами никакихъ существенныхъ перемѣнъ не внесено, кромѣ того, что въ 1847 г. установлено, что число ex-officio guardians должно быть равно числу выборныхъ guardians.

по каждому избирательному участку особо. Сборъ же въ обоихъ случаяхъ дѣлается по участкамъ, изъ чего и составляется въ каждомъ участкѣ свой фондъ.

Раскладка въ болѣе крупной единицѣ, какъ союзъ, имѣетъ то преимущество, что тяжесть повинности содержанія бѣдныхъ ложится равномѣрнѣе. Въ Англіи и Уэльсѣ такая система раскладки осуществлена съ 1865 г.; но въ Ирландіи продолжаетъ доселѣ еще существовать и раскладка по избирательнымъ участкамъ (electoral divisions), имѣющая (какъ замѣчаетъ Hancock) еще то важное экономическое неудобство, что влечетъ за собою упадокъ земледѣлія, вынуждая земледѣльцевъ жить вдали отъ своего дѣла.

Податные объекты составляютъ: 1) всѣ земли и строенія; также и желѣзныя дороги; 2) рудники, открытые болѣе 7-ми лѣтъ тому назадъ; 3) общіе выгоны (commons) и права на пользованіе ими, равно какъ и всякая другая прибыль отъ земли; 4) права рыбной ловли; 5) каналы, судоходные пути и судоходныя пошлины; 6) пошлины дорожныя или за пропуски, и другія пошлины или сервитуты поземельные и дорожные сборы вслѣдствіе ихъ возникающіе; 7) всѣ прочіе путевые сборы.

Изъяты отъ налога: 1) торфяники, если они служатъ только для доставленія топлива или удобренія, и притомъ не даютъ отдѣльной ренты или дохода; 2) церкви, капеллы и др. зданія богослужебныя и для воспитанія бѣдныхъ служащія; 3) кладбища; 4) больницы и т. п.; училища бѣдныхъ дѣтей и другія зданія, имѣющія исключительно благотворительное назначеніе; 5) всѣ постройки, земли и наслѣдства, предназначенныя на предметы общественнаго интереса.

Основаніемъ раскладки служитъ чистый доходъ податныхъ предметовъ, какой они могутъ дать въ обыкновенный годъ, за вычетомъ издержекъ на ремонтъ, страхованіе и пр., а также всѣхъ повинностей и налоговъ, кромѣ десятинныхъ платежей. Оцѣнки дѣлаются по распоряженію Коммиссіи Призрѣнія Бѣдныхъ и попечителей бѣдныхъ. Онѣ пересматриваются всякій разъ, когда коммиссія найдетъ нужнымъ; тогда она назначаетъ отъ себя или поручаетъ попечителямъ назначить экспертовъ для производства переоцѣнокъ. Издержки на производство оцѣнокъ покрываются изъ налога для бѣдныхъ или изъ особаго на то сбора. Новыя оцѣнки публикуются для представленія возраженій. Раскладочные списки подлежатъ утвержденію двумя мировыми судьями и тоже публикуются прежде, чѣмъ начинать сборъ на ихъ основаніи.

Налогъ уплачивается содержателемъ (occupier) податнаго предмета. Но содержатель имѣнія, дающаго въ графствѣ менѣе 4 ф. ст. дохода, а въ бургѣ менѣе 8 ф. ст., изъемлется отъ налога, если онъ въ тоже время не собственникъ этого имѣнія. Въ такомъ случаѣ налогъ платитъ непосредственный сдатчикъ, immediat lessor, причемъ попечители бѣдныхъ имѣютъ право уменьшать налогъ на 10% максимумъ. Съемщикамъ предоставляется вычитать половину своего оклада изъ платежей, слѣдующихъ владѣльцу. Оклады должны быть внесены, хотя бы и были поданы возраженія. Возраженія разсматриваются мировыми судьями.

Сборъ производится сборщиками налога графствъ (county cess), обезпечивающими свою исправность представленіемъ установленнаго залога. Если же сборщикъ графства откажется отъ исполненія этой обязанности для попечительства бѣдныхъ, или не представитъ залога, то для сбора можетъ быть употребленъ попечителемъ бѣдныхъ и всякій другой чиновникъ союза, съ одобренія коммиссіи Если въ теченіи двухъ мѣсяцевъ налогъ не уплаченъ, то попечители приступаютъ къ экзекуціоннымъ мѣрамъ. Оклады, которые окажется невозможнымъ взыскать, раскладываются при слѣдующей раскладкѣ на всѣхъ податныхъ лицъ. Слѣдовательно это нѣчто въ родѣ круговой поруки.

Сверхъ попеченія о бѣдныхъ попечители завѣдываютъ кладбищами и могутъ для этого взимать особый налогъ на тѣхъ же основаніяхъ, какъ подать для бѣдныхъ, а также и прибѣгать къ займамъ.

Система контроля по вѣдомству призрѣнія бѣдныхъ (Local government Board) состоитъ изъ самостоятельныхъ контролеровъ, дѣйствующихъ подъ руководствомъ центральнаго управленія и для производства ревизіи посѣщающихъ подлежащія оной мѣста. Эта система, какъ болѣе удобная, принята теперь (съ 1871 г.) въ городахъ (кромѣ трехъ) и по нѣкоторымъ отраслямъ мѣстнаго управленія графствъ.

2. *Сборъ на пособіе переселенцамъ* дозволено учреждать въ каждомъ союзѣ или избирательномъ участкѣ для вспомоществованія выселенію мѣстныхъ бѣдныхъ. Онъ не долженъ превышать извѣстнаго процента съ дохода имѣній, подлежащихъ подати для бѣдныхъ. Законъ (Poor Law) 1838 г., учредивъ этотъ сборъ, запретилъ однако оказывать пособіе выселенцамъ, отправляющимся не въ британскія колоніи; такъ что переселяющіеся въ С.-А. Штаты пособія не могли получать. Но въ 1849 г. ограниченіе это для С.-А. Штатовъ отмѣнено, какъ потому, что во время голода 40-хъ годовъ именно изъ Штатовъ поступили самыя щедрыя пособія, такъ и потому, что 84% переселенцевъ направляются именно въ С.-А. Штаты и если имъ не оказывать пособій, то самая цѣль учрежденія сбора почти что не достигалась бы. Ограниченіе оклада сбора, установленное въ 1843 г. (на свыше 6 пенсовъ съ фунта въ годъ) также отмѣнено въ 1847 г. Но остается оно для займовъ, дѣлаемыхъ для пособія переселенцамъ, съ погашеніемъ изъ суммъ налога. Вся сумма долга не должна превышать 11 ш. 4 п. на фунтъ ст. по участкамъ и 2 ш. 8 п. на цѣлый союзъ, т. е. всего 14 ш. на фунтъ ст. податнаго дохода.

3. *Приходскій сборъ* употребляется на приходскіе расходы, жалованье служащимъ въ вѣдомствѣ прихода и пр. Платятъ его всѣ содержатели (occupier), имѣній, какъ пребывающіе въ приходѣ, такъ и не живущіе въ немъ. Взимается этотъ сборъ съ тѣхъ же источниковъ, что и налогъ для бѣдныхъ, съ слѣдующими исключеніями, общими для него съ налогомъ графствъ: не подлежатъ приходскому сбору—рудники, торфяники, рыбныя ловли, каналы, пошлины судоходныя, пошлины проѣзжія и прочіе поземельные сервитуты, и всякіе проѣзжіе сборы.

Налогъ вотируется приходскимъ собраніемъ; послѣ чего публикуются — сумма его и имена раскладчиковъ. Возраженія противъ предположенной суммы сбора должны быть поданы въ 15-ти-дневный срокъ въ общій съѣздъ мировыхъ судей Черезъ слѣдующія 15 дней, или тотчасъ по воспослѣдованіи рѣшенія съѣзда, буде на него заявлена апелляція, раскладчики приступаютъ къ раскладкѣ налога. Раскладочный списокъ представляется на одобреніе приходскаго собранія, созваннаго для этой цѣли. Если возникнутъ возраженія, то собраніе большинствомъ голосовъ можетъ исправлять раскладку. Потомъ списокъ подписывается предсѣдателемъ собранія. Но и тутъ допускается еще апелляція въ 10-тидневный срокъ, подаваемая въ первый же четвертной съѣздъ мировыхъ судей.

4. *Сборы на призрѣніе сиротъ и покинутыхъ дѣтей.* Содержаніе и воспитаніе дѣтей покинутыхъ или подкинутыхъ родителями на территоріи прихода возлагается на обязанность сего послѣдняго. Но расходъ не долженъ превышать 5 ф. ст. въ годъ на ребенка Попеченіе объ этихъ дѣтяхъ ввѣрено особымъ инспекторамъ (overseers), ежегодно избираемымъ жителями въ приходскомъ собраніи. Если собраніе откажется сдѣлать выборъ, то инспекторовъ назначаетъ священникъ прихода. Инспекторы опредѣляютъ цифру налога, руководятъ сборомъ и употребленіемъ его. Впрочемъ въ настоящее время сборъ этотъ взимается очень рѣдко; обыкновенно же расходы на упомянутый предметъ покрываются изъ налога приходскаго или изъ налога графствъ.

II. Налоги графствъ (Barony and County Rates или Grand Jury Cess).

Финансовое управленіе въ графствахъ (округахъ), принадлежащее въ Англіи генеральнымъ или четвертнымъ съѣздамъ мировыхъ судей, въ Шотландіи — комиссарамъ общественнаго призрѣнія, въ Ирландіи принадлежитъ, какъ мы уже видѣли, собранію присяжныхъ (grand juries) графства. Финансовыя права жюри гораздо обширнѣе, чѣмъ таковые же англійскихъ мировыхъ судей.

Расходы, лежащіе на обязанности графства и объ удовлетвореніи которыхъ жюри должно заботиться, суть: 1) производство построекъ и содержаніе желѣзныхъ дорогъ, мостовъ, водопроводовъ, набережныхъ и пр. 2) разныя издержки по поводу судебныхъ засѣданій и содержанію помѣщеній для нихъ; 3) расходы по производству слѣдствій судебными слѣдователями (coroners); 4) различныя вознагражденія; 5) содержаніе тюремъ; 6) содержаніе констеблей спеціальныхъ и чрезвычайныхъ *); 7) содержаніе убѣжищъ для бѣдныхъ умалишенныхъ; 8) пособія больницамъ; 9) попеченіе о покинутыхъ дѣтяхъ; 10) попеченіе объ исправности мѣръ и вѣсовъ; 11) содержаніе депо и магазиновъ для запасовъ милиціи; 12) уплата долговъ графства; 13) расходы по производству оцѣнокъ для раскладки мѣстныхъ сборовъ; 14) жалованье и пенсіи

*) Учреждаемыхъ во время смятеній и т. п.; обыкновенная полиція съ 1846 г. содержится сполна отъ казны.

разнымъ лицамъ, служащимъ графству и отъ него оплачиваемымъ. Всѣ эти различные расходы въ Ирландіи, въ противоположность Англіи и Шотландіи, покрываются изъ одного общаго налога въ графствѣ.

Источники, изъ которыхъ требуется налогъ, различны, смотря по свойству издержекъ, для которыхъ они предназначаются. Такимъ образомъ, издержки общія раскладываются на все графство. Напротивъ того, расходы по починкѣ дорогъ, мостовъ и по другимъ общественнымъ работамъ, въ которыхъ заинтересовано лишь одно какое нибудь баронство или нѣсколько баронствъ, покрываются изъ сборовъ съ соотвѣтственныхъ баронствъ.

Виды собственности, подлежащей налогу, почти тѣже, что при подати для бѣдныхъ. Но изъ предметовъ, подлежащихъ этой послѣдней, налогу графствъ не подлежатъ: рудники, торфяники и пр., т. е. тѣже самые предметы, которые изъемлются отъ налога приходскаго. Изъемлются также имущества, имѣющія общественное или благотворительное назначеніе. Вовсе не вносятся въ оцѣнку и не облагаются дома, приносящіе менѣе 5 ф. ст. дохода. Другія же строенія оцѣниваются только въ $^2/_3$ противъ дѣйствительной своей доходности.

Основаніемъ для раскладки служитъ нѣчто въ родѣ кадастра, сдѣланнаго по закону 1836 г. собственно для этой цѣли. На основаніи этого изслѣдованія налогъ распредѣляется казначеемъ между графствами, приходами и пр.; но въ предѣлахъ приходовъ раскладчики не обязаны строго слѣдовать этимъ кадастровымъ даннымъ.

Общіе контингенты налога, слѣдующіе съ каждаго прихода, указываются въ особой смѣтѣ, доставляемой приходамъ чрезъ сборщиковъ. Начинается съ того, что казначей графства разсылаетъ сборщикамъ баронствъ (сборщики эти назначаются большимъ жюри по одному на баронство) предписанія о сборѣ, съ указаніемъ суммъ, какія слѣдуетъ собрать въ каждомъ подраздѣленіи каждаго баронства.

Сборщикъ, получивъ предписаніе казначея, посылаетъ во всѣ приходы или иныя подраздѣленія баронства смѣту, въ которой значится, сколько съ каждаго изъ нихъ слѣдуетъ платежа. Бумага эта посылается церковнымъ старостамъ (Church wardens) или другой власти, на обязанности которой лежитъ созывъ обывателей для назначенія раскладчиковъ. Эти послѣдніе дѣлаютъ раскладку общаго контингента по величинѣ годоваго дохода мѣстной податной собственности.

Уплата налога лежитъ на лицахъ, въ пользованіи которыхъ имѣніе находится въ моментъ сбора. Окладные списки получаютъ исполнительную силу по утвержденіи двумя мировыми судьями и по сдѣланіи публикаціи.

Собранныя суммы сборщики передаютъ казначею графства. Въ случаѣ неплатежа они описываютъ и продаютъ имущество недоимщиковъ. Безнадежныя недоимки вносятся въ слѣдующіе окладные списки баронствъ, приходовъ и пр.

Въ расходахъ на мѣстныя потребности въ графствѣ есть статьи, неподлежащія контролю его властей. Таковы расходы по призрѣнію умалишенныхъ,

изъятые отъ этого контроля съ 1817 г., когда введена была система казеннаго управленія этимъ дѣломъ, подъ непосредственнымъ вѣдѣніемъ Лорда Намѣстника. Не подлежатъ также контролю графства расходы изъ его сбора, дѣлаемые на чрезвычайную полицію (extra police) и на производство оцѣнокъ.

Повѣрка счетовъ по расходамъ графства централизована довольно неудобнымъ образомъ: она производится въ Дублинѣ особымъ лицомъ — *Receiver Master in Chancery.*

III. Налоги городскіе (Town taxation).

Финансовая система ирландскихъ городовъ точно также, какъ и въ Англіи основывается на доходахъ отъ собственнаго имущества, отъ сборовъ за разныя общественныя услуги и отъ налоговъ прямыхъ и косвенныхъ.

Косвенными налогами здѣсь называются сборы съ общественныхъ каретъ, съ лицензій на производство нѣкоторыхъ промысловъ и портовые сборы въ городахъ приморскихъ. Но сборы эти не играютъ важной роли *). Общественныя услуги заключаются въ предоставленіи за извѣстную плату въ пользованіе рынковъ, боень, водопроводовъ и пр.

*) Сборы эти вообще имѣютъ исключительный характеръ (exceptional taxes). Таковы сборы съ *ростовщиковъ* (Trade of Pawnbroking), самый крупный въ Дублинѣ — болѣе $92^1/_4$ ф. ст. въ годъ за лицензію; взимается со всѣхъ закладчиковъ въ Дублинѣ и на три мили въ окружности его, сверхъ $7^1/_2$ ф. ст. взимаемыхъ въ государственный доходъ. Назначеніе этого сбора (=около 6 т. ф. ст.) на содержаніе дублинской полиціи. Еще съ того же промысла взимаются: пошлины съ счетовъ закладчиковъ (Fees on Pawnbroker's Returns), съ продажи залоговъ (Fees on Notices of Pawnbroker's Sales) и пошлины съ нихъ въ пользу аукціонистовъ (Fees to Pawnbroker's auctioneers). Эти три сбора находятся въ связи съ монополіей продажи залоговъ въ Ирландіи и идутъ въ пользу 4 аукціонистовъ, изъ коихъ 2 назначаются отъ городскаго совѣта, а другіе 2 отъ Лорда Намѣстника. Все это составляетъ налогъ около 7 т. ф. ст. упадающій на бѣдные классы дублинскаго населенія. Въ послѣдніе годы есть движеніе къ отмѣнѣ этихъ сборовъ. Пятый подобный же сборъ — существуетъ въ нѣкоторыхъ графствахъ Ирландіи, гдѣ еще есть оффиціальные оцѣнщики. Сборъ всего составляетъ около 1,000 ф. ст. и, кажется, близокъ уже къ упраздненію. Сборъ съ лошадей существуетъ въ Дублинѣ: съ рабочихъ лошадей (job-horses) взимается по 2 ф. ст. въ годъ съ лошади въ пользу полиціи города. Сборъ съ загородныхъ извощичьихъ экипажей (Stage car) въ окрестностяхъ Дублина составляетъ 8 ф. ст. въ годъ съ каждаго экипажа въ одну лошадь, т. е. вчетверо болѣе чѣмъ съ легковыхъ (hackney car) и равенъ сбору съ почтовыхъ экипажей въ 4 лошади (Stage-coach). Есть и привратный акцизъ въ одномъ городѣ (Galway), остатокъ тѣхъ сборовъ, которые въ прежнее время существовали въ укрѣпленныхъ городахъ Ирландіи. Сборы эти взимались со всякаго продажнаго товара при ввозѣ въ города и вывозѣ изъ нихъ. Въ 1853 г. въ городѣ Galway установленъ тарифъ для этихъ сборовъ, въ коемъ поименовано около 100 видовъ продуктовъ по ввозу въ городъ (ingate tolls) и около 40 по вывозу (outgate tolls). Теперь сборъ этотъ, кажется, временно пріостановленъ, съ повышеніемъ прямаго обложенія и, вѣроятно, будетъ совсѣмъ отмѣненъ.

Прямые налоги являются въ двухъ формахъ: 1) *общій налогъ городской General tax*—и 2) *общій налогъ для спеціальныхъ цѣлей—General assessment.*

Общій городской налогъ отличается отъ налога для бѣдныхъ только по имени. Уплачивается тѣми же податными лицами и съ тѣхъ же предметовъ. Плательщики имѣютъ право представлять возраженія противъ оцѣнки—*recorder'y*, который и рѣшаетъ въ послѣдней инстанціи.

Общій налогъ для спеціальныхъ цѣлей соотвѣтствуетъ англійскимъ сборамъ на освѣщеніе, полицію, водопроводы и пр. Окладъ налога не долженъ превышать $1^1/_2$ шиллинга съ фунта дохода, облагаемаго налогомъ для бѣдныхъ, въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ жители не снабжены водою отъ городскаго начальства. Въ случаѣ займовъ, допускается для покрытія ихъ дополнительный налогъ въ такомъ же размѣрѣ.

Налогу подлежатъ всѣ содержатели (occupier) имѣній, подлежащихъ подати для бѣдныхъ. Обложеніе подчиняется извѣстнымъ нормамъ: пашни, луга, лѣса, плодовые сады, воды, каналы, бечевники, желѣзныя дороги облагаются только за $^1/_4$ чистаго поземельнаго дохода. Непроизводительныя имѣнія освобождаются отъ налога за все время своей непроизводительности. За имѣнія, дающія менѣе 4 ф. ст. дохода, облагается непосредственный отдатчикъ ихъ (immediate lessor), если съемщикъ (occupier) не пожелаетъ быть плательщикомъ самъ. Налогъ взыскивается съ отдатчика непосредственно или же съ съемщика, съ предоставленіемъ ему права вычитать сумму налога изъ платимой имъ наемной платы.

Окладные списки составляются ежегодно по оцѣнкамъ подати для бѣдныхъ. Списокъ въ теченіи нѣсколькихъ дней выставляется на разсмотрѣніе публики. По разсмотрѣніи возраженій и надлежащемъ исправленіи списокъ утверждается и вручается сборщику. При неуплатѣ—употребляется экзекуціонный порядокъ. Безнадежныя суммы вносятся въ раскладку слѣдующаго года.

Сборы эти, общій—и спеціальные существуютъ не въ однихъ мѣстечкахъ, но и во многихъ другихъ населенныхъ мѣстностяхъ. Сверхъ общихъ сборовъ существуютъ еще спеціальные сборы—*private assessments*—для производства работъ въ интересѣ частныхъ лицъ, и несомые этими только лицами.

Въ установленіи нормальныхъ правилъ для податныхъ оцѣнокъ Ирландія значительно опередила Англію. Оффиціальныя оцѣнки для болѣе правильной раскладки подати графствъ были начаты тамъ уже съ 1827 года, а закономъ 1852 года (General Tenement Valuation Act) система производства ихъ на однородныхъ началахъ распространена и на оцѣнки, дѣлаемыя для всѣхъ прочихъ налоговъ государственныхъ и мѣстныхъ. Между тѣмъ въ Англіи только въ 1867 г. былъ внесенъ въ Парламентъ билль о составленіи для Англіи и Уэльса однообразнаго оцѣночнаго списка для мѣстнаго обложенія; дѣло это однако доселѣ еще не выполнено, несмотря на то, что комитетъ 1868 г. (Committe on Poor Rate Assessment) указывалъ на настоятельную надобность въ этомъ. Оцѣночныя пра-

вила, дѣйствующія въ Англіи и Ирландіи, въ общихъ основаніяхъ довольно сходны. Англійскія оцѣнки имѣютъ основаніемъ съ 1837 г. — годовую прибыль отъ земель и строеній. Прибыль эта опредѣляется вычетомъ изъ вѣроятнаго валоваго дохода (rent) вѣроятной годовой стоимости ремонта, страхованія и прочихъ издержекъ для поддержанія имѣнія. Изъ ренты этой должны быть сверхъ того исключены всѣ платежи, лежащіе на съемщикѣ (tenant's rates and taxes) и церковная десятина (tithe—rents charge). Въ Ирландіи для податной оцѣнки земель, не подъ постройками находящихся, берется не обычная наемная ихъ стоимость, а доходность (value), исчисляемая по извѣстнымъ, опредѣленнымъ цѣнамъ большинства земледѣльческихъ продуктовъ. Установленіе пропорціи, въ какой цѣны продуктовъ должны быть приняты для опредѣленія доходности (value) предоставлено самому оцѣнщику. Далѣе—въ Англіи оцѣнки подлежатъ частымъ пересмотрамъ; въ Ирландіи оцѣнки земель, не занятыхъ строеніями, могутъ быть измѣняемы лишь въ такой мѣрѣ, чтобъ не ранѣе 14 лѣтъ перемѣна эта распространилась на каждый отдѣльный town-land (составляющій, среднимъ числомъ, около 200 акровъ). Для полной же передѣлки оцѣнокъ нужно согласіе большаго жюри. И точно, огульныхъ перемѣнъ въ оцѣнкахъ по цѣлымъ townland'амъ не было дѣлаемо съ 1852 г. Строенія оцѣниваются порядкомъ, болѣе близкимъ къ англійскому и оцѣнки пересматриваются въ болѣе короткіе промежутки.

Плательщиками мѣстныхъ налоговъ въ Ирландіи являются собственники наравнѣ съ съемщиками. Начало это проведено тамъ уже съ 1838 г., тогда какъ въ Англіи еще только съ 1870 г. разсуждаютъ о примѣненіи этого начала. Уравненіе обязанностей собственниковъ и съемщиковъ имѣетъ послѣдствіемъ и уравненіе ихъ правъ представительства въ мѣстномъ самоуправленіи. Законъ 1870 г. (Landlord and Tenant, Ireland, Act) примѣнилъ это распредѣленіе податной обязанности къ податямъ графствъ и баронствъ (Grand Jury Cess) и ко всѣмъ случаямъ сдачи въ аренду земледѣльческихъ и пастбищныхъ участковъ.

Высказывается настоятельное и весьма справедливое желаніе, чтобъ это начало примѣнено было и къ городскому обложенію. Это было бы весьма важно для примиренія разныхъ побочныхъ интересовъ городскихъ собственниковъ. Примѣненіе этого порядка (разумѣется, постепенное, чтобы не нарушить затрогиваемыхъ имъ интересовъ, при существованіи болѣе или менѣе долгосрочныхъ контрактовъ, состоявшихся внѣ предвидѣнія этой перемѣны) должно дать собственникамъ въ городѣ болѣе интереса къ порядку управленія мѣстными сборами и послужило бы существеннымъ основаніемъ къ введенію представительства собственности въ городскомъ управленіи.

Всѣ главнѣйшія реформы въ Ирландскомъ мѣстномъ управленіи совершились начиная съ 1829 г. Въ это время появились Poor Law Guardians, Baronial Sessions съ участіемъ податныхъ лицъ,—Navigation и Arterial Drainage Trustees и разнаго рода новыя городскія власти.

Наиболѣе удачнымъ учрежденіемъ оказалась система попечительства бѣдныхъ, устроенная по англійскому образцу, съ избирательнымъ представительствомъ плательщиковъ и представительствомъ ex officio со стороны собственниковъ, пропорціонально ихъ доходу, подъ наблюденіемъ центральнаго короннаго учрежденія.

При этомъ стоитъ замѣчанія, что Ирландцы уже издавна показали большую способность къ хорошему мѣстному управленію и устроенію мѣстныхъ налоговъ. Особенно замѣчательна устроенная ими система дорогъ, еще въ прошедшемъ столѣтіи возбуждавшая удивленіе, напримѣръ, Артура Юнга.—Здѣсь развилась вполнѣ система устройства и содержанія дорогъ на счетъ поземельныхъ сборовъ, основанныхъ на простомъ экономическомъ принципѣ привлеченія къ дорожной повинности тѣхъ земель, доходность коихъ увеличивается вслѣдствіе постройки дороги. Система эта привела вмѣстѣ къ отмѣнѣ (съ 1857 г.) шоссейныхъ сборовъ, составляющихъ доселѣ еще весьма крупную и обременительную статью мѣстныхъ сборовъ въ Англіи и Шотландіи.

Мало того, въ Ирландіи проявилась даже сильная склонность содѣйствовать мѣстными средствами постройкѣ желѣзныхъ дорогъ, что и выразилось въ гарантіяхъ, даваемыхъ имъ изъ сборовъ по баронствамъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ, дарованіе гарантій связывается съ предоставленіемъ большому жюри права указывать лицъ для образованія дирекціи дороги. А еслибы presentment sessions баронствъ или grand juries были устроены правильнѣе, съ большею гарантіею правильности ихъ постановленій, то весьма вѣроятно, что они попытались бы и сами строить вѣтви желѣзныхъ дорогъ на счетъ сборовъ съ графствъ. Города, на основаніи закона о мѣстномъ управленіи 1871 г. (Local Government, Ireland, Act), могутъ ходатайствовать о предоставленіи имъ отдѣльнаго отъ графства завѣдыванія своими дорогами.

Остается еще упомянуть о *пособіяхъ*, даваемыхъ мѣстному хозяйству изъ государственной казны. Пособія эти имѣютъ въ виду поощреніе начальнаго обученія. Это проведено было Парламентомъ еще съ 1829 г. (Emancipation Act) и въ первое время въ этомъ отношеніи сдѣлано было больше, чѣмъ въ Англіи. Но потомъ обстоятельства перемѣнились. Явились возраженія противъ обязанности правительства заботиться о воспитаніи въ данномъ случаѣ, возникшія вслѣдствіе племеннаго нерасположенія къ Ирландцамъ, церковныхъ несогласій и пр. Въ результатѣ получилось, что теперь на тоже количество населенія, на обученіе котораго въ Англіи казна даетъ 704,000 ф. ст., въ Ирландіи она даетъ только 616,000. Мало того, парламентскія разногласія относительно Ирландіи сдѣлали невозможнымъ для правительства учредить хотя бы мѣстный налогъ для цѣлей ирландскаго просвѣщенія. Противъ 389,000 ф. ст., употребляемыхъ въ прочихъ частяхъ Соединеннаго Королевства,—изъ суммъ мѣстныхъ налоговъ на училищное дѣло, на количество населенія, равное Ирландскому, въ Ирландіи идетъ только 69,000 ф. ст.—на школы, вспомоществуемыя отъ казны. При такой ограниченности мѣстныхъ средствъ на школы выходитъ, что сравнительно, казна расходуетъ на воспитаніе въ Ирландіи на 232,000 ф. ст. больше, чѣмъ въ

Англіи и Уэльсѣ. Худшее положеніе образованія влечетъ за собою большій сравнительно расходъ (на 493 т. ф. ст.) на содержаніе усиленнаго состава полиціи въ Ирландіи, а также и упадокъ земледѣлія *).

Есть также пособія на содержаніе домовъ умалишенныхъ въ размѣрѣ 4 шиллинговъ въ недѣлю на каждаго паціента.

Значительныя пособія были оказаны правительствомъ на работы по осушенію и устройству стоковъ. (Изъ 2.390,000 ф. ст. расхода—1.336,000 фунт. отъ казны).

Общія замѣчанія объ англійскихъ мѣстныхъ налогахъ.

Общій выводъ относительно системы мѣстныхъ налоговъ Соединеннаго Королевства слагается не въ пользу ея. Какъ англійскіе, такъ иностранные изслѣдователи ея сходятся въ единогласномъ ея осужденіи.

«Англійская система мѣстныхъ налоговъ нарушаетъ почти всѣ правила здравой податной политики, говоритъ англичанинъ **), обложеніе неравномѣрно, взиманіе дорого и отяготительно; плательщики или вовсе не имѣютъ права контроля, или все предоставлено имъ безотчетно, что ведетъ къ расточительности и ни кого не удовлетворяетъ. А извѣстно, что безъ здравой финансовой системы также невозможно хорошее управленіе, какъ безъ хорошаго управленія невозможна хорошая система финансовъ».

«Согласно обычной склонности англо-саксонскаго ума, говоритъ другой англичанинъ ***), каждая цѣль преслѣдуется отдѣльно; для каждой создается новая юрисдикція и новое управленіе, не обращая никакого вниманія на существующія уже учрежденія. Духъ обобщенія и объединенія, столь сильный у нѣкоторыхъ изъ латинскихъ расъ, повидимому вовсе не свойственъ англійской расѣ».

«Въ этой системѣ, говоритъ нѣмецкій ученый ****), господствуетъ ужасный хаосъ дурныхъ мѣръ и отсутствіе всякаго порядка. Это служитъ новымъ доказательствомъ ложности основнаго принципа англійскаго законодательства, принципа состоящаго въ томъ, чтобы учреждать особые сборы на каждый отдѣльный случай, не обращая вниманія ни на какія общія руководящія идеи. Налоги эти въ нѣкоторыхъ случаяхъ до того незначительны, что оклады плательщиковъ почти неуловимы и издержки взиманія превышаютъ самую сумму налога. Во многихъ случаяхъ нарушеніе здраваго смысла такъ велико, что мировые судьи и не держатся буквы закона, а взимаютъ нужную сумму изъ другаго налога и обыкновенно изъ налога для бѣдныхъ.... При этомъ, способы взиманія значительной части этихъ налоговъ слишкомъ дороги, способъ учета неправиленъ, отчетность неудовлетворительна; а въ расходованіи налоговъ

*) Hancock, 225.

**) Morton Peto, Taxation, its levy and expenditure. Lond. 1863.

***) Baxter, Local gov. and taxation, 1874.

****) Mohl, Gesch. u. Lit. der Staatswiss. II. стр. 104.

господствуетъ крайняя роскошь.... Тоже самое въ Шотландіи и Ирландіи, хотя и въ меньшей степени».

Въ подобномъ же смыслѣ выражается въ своемъ парламентскомъ докладѣ позднѣйшій изслѣдователь—Гошенъ: «у насъ, говоритъ онъ, существуетъ цѣлый хаосъ мѣстныхъ налоговъ, и всетаки мы не обладаемъ возможностью тотчасъ же удовлетворить какую либо внезапно возникшую потребность, не говоря уже о томъ, что во всемъ этомъ множествѣ податей доселѣ нѣтъ ни одной на пользу народныхъ школъ *) и что ни одна община не имѣетъ права удѣлить что либо изъ своихъ средствъ на какое нибудь народное празднество или на пріемъ королевы». Это немалое ограниченіе свободы дѣйствій общиннаго самоуправленія могло бы быть оправдано, еслибъ оно вело, по крайней мѣрѣ, къ экономіи въ расходахъ. Но и этого не оказывается: цифры мѣстныхъ налоговъ растутъ постоянно и довольно быстро, а происходитъ это не только отъ естественнаго увеличенія суммы и объема потребностей, но также и отъ того, что законъ, строго опредѣляя предметы расходовъ, не ставитъ общиннымъ союзамъ почти никакихъ границъ для высоты издержекъ на дозволенныя цѣли

Одно изъ обстоятельнѣйшихъ изслѣдованій объ англійскихъ мѣстныхъ налогахъ, хотя уже довольно давнее, —Криса **) тоже приходитъ къ выводу, что устройство англійскихъ общинныхъ налоговъ нельзя назвать вполнѣ удовлетворительнымъ. Онъ находитъ однако и не мало поучительнаго въ англійскихъ общинныхъ податяхъ. Такъ, говоритъ онъ, примѣръ Англіи показываетъ, что для созданія благотворной мѣстной самостоятельности въ управленіи общественными дѣлами—въ противоположность опасностямъ централизаціи—нѣтъ надобности ни въ признаніи принципа народнаго самодержавія, ни въ передачѣ всей власти въ руки общинныхъ собраній, ни въ предоставленіи ея, въ видѣ привилегіи, нѣкоторымъ землевладѣльцамъ.

---

*) Впрочемъ уже съ 1871 г. Education Act 1870 г. устранилъ эту аномалію. Собственно учрежденіе приходскихъ школъ есть дѣло добровольнаго почина приходовъ, причемъ правительство дастъ пособія. Законъ 1870 г. закрѣпилъ независимость приходовъ въ училищномъ дѣлѣ, обративъ каждый приходъ въ отдѣльный школьный округъ. Средства, необходимыя на содержаніе училищъ, прихожане могутъ собирать частной подпиской или учреждать для этого School Boards, облеченные правомъ обложенія. Высшее учебное управленіе (Education Department) можетъ принуждать къ учрежденію School Boards неисправные приходы. Сначала приходы избѣгали этого нововведенія, но теперь, какъ можно видѣть изъ постояннаго расширенія School rates, учрежденіе это вполнѣ привилось. Такъ что если новые законы о призрѣніи бѣдныхъ, о санитарной части и о дорогахъ низвели приходъ до значенія части союза или части дорожнаго округа, то Education Act поднялъ его значеніе, хотя и не до той степени, на какой оно стояло въ стародавнія времена; по крайней мѣрѣ онъ поставилъ его въ то положеніе, какое онъ занималъ въ отношеніи другихъ упадающихъ теперь центровъ мѣстнаго управленія передъ реформой (Reform Act) 1832 г. Local Gov. and tax. въ Cobden Club Essays, стр. 44.

**) Kries, Die Gemeindesteuern in England,—въ Zeitschrift fur die Staatswissenschaft, 1855 г.

Далѣе, говоритъ Крисъ, примѣръ Англіи показываетъ, что нѣтъ надобности ни возлагать всѣ общинныя тягости на одинъ и тотъ же союзъ, ни отнимать самостоятельность у мелкихъ союзовъ, въ случаѣ присоединенія ихъ къ другимъ обществамъ для лучшаго выполненія нѣкоторыхъ задачъ. Крисъ не вполнѣ одобряетъ англійское правило образовывать союзы съ спеціальными цѣлями (пособія бѣднымъ, содержанія дорогъ и пр.) — вмѣсто того, чтобы расписывать потребности цѣлой массой на общины. Онъ дѣлаетъ однако замѣчаніе, что союзы для опредѣленныхъ общихъ цѣлей составляются въ Англіи неохотно, если это предоставлено добровольному соглашенію общинъ.

Совершенную противоположность приведеннымъ неблагопріятнымъ отзывамъ составляетъ отзывъ бельгійскаго донесенія объ англійскихъ мѣстныхъ налогахъ *). Авторы его видятъ главное достоинство англійской системы въ томъ, что ею вполнѣ осуществляется независимость мѣстныхъ властей, политическая эмансипація гражданъ, что податныя лица имѣютъ будто бы въ этой системѣ серьезныя гарантіи противъ издержекъ безполезныхъ или составляющихъ роскошь. Далѣе они замѣчаютъ, что долгая практика самоуправленія сдѣлала англичанъ мало чувствительными къ удобствамъ объединенной системы обложенія: чтобъ ввести строгую экономію въ мѣстные расходы, они нашли наиболѣе удобнымъ присвоить каждому расходу особый налогъ. «Наконецъ—въ этой системѣ спеціальныхъ налоговъ каждый плательщикъ удѣляетъ не только пропорціонально своимъ средствамъ, но вмѣстѣ и выгодамъ, которыя должны произойти для него отъ затраты собраннаго налога».

Впрочемъ въ другомъ мѣстѣ тѣ-же изслѣдователи объясняютъ эту дробность налоговъ гораздо проще — тѣмъ, что въ англійскихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ сохранились еще, какъ основныя начала, такъ и формы, принадлежащія феодальной эпохѣ.

Гнейстъ, являясь вообще страстнымъ приверженцемъ англійскаго самоуправленія, выставляетъ въ числѣ достоинствъ его системы мѣстныхъ податей паденіе ихъ на реальную собственность. Онъ находитъ, что именно таковы и должны быть основанія мѣстныхъ налоговъ, что подати, связанныя съ личностью превратили бы союзъ сосѣдей (Nachbarverband) въ непостоянное, подвижное промышленное общество. Онъ находитъ, что именно въ природѣ поземельной собственности и только въ ней заключается ея преобладающее право въ общинной жизни. Эта система, по его мнѣнію, даетъ важное и прочное основаніе къ связи отдѣльныхъ хозяйствъ между собою, къ связи противоположныхъ классовъ общества для общей самостоятельной дѣятельности въ мѣстныхъ союзахъ.

«Система, просуществовавшая почти два столѣтія, не бывъ закрѣплена закономъ, развивавшаяся посредствомъ судебной практики, все по одному твердому принципу, ежегодно провѣряемая собраніями мировыхъ судей и общинами

*) Fisco et van der Straetten, Institutions etc. стр. 386.

и постоянно оказывавшаяся годною,—такая система общинныхъ податей есть сама по себѣ такой авторитетъ, какого не найти ни въ какомъ другомъ европейскомъ государствѣ. Истинное основаніе прочной общинной жизни есть конечно принципъ обложенія видимой вещественной собственности въ общинѣ, въ лицѣ пользующагося ею лица (occupier)»—заключаетъ Гнейстъ.

Таковы отзывы нѣкоторыхъ наиболѣе компетентныхъ изслѣдователей. Но и компетентность не спасаетъ отъ увлеченій. Сопоставляя менѣе крайнія мнѣнія другихъ изслѣдователей, приходимъ къ слѣдующимъ выводамъ.

Дѣло самоуправленія въ Англіи представляется далеко не въ такомъ благопріятномъ свѣтѣ, какъ кажется съ перваго взгляда. Сложность системы, масса взаимно другъ друга пополняющихъ, измѣняющихъ и отмѣняющихъ законовъ, накопившихся за послѣднія три столѣтія, почти устранили самодѣятельность общиннаго управленія и вынудили поставить на мѣсто Selfgovernment'a для завѣдыванія дѣломъ множество чиновниковъ, состоящихъ на жалованьи. Впрочемъ, этотъ переходъ отъ безвозмезднаго служенія обществу къ службѣ наемниковъ оказывается практически полезнымъ, хотя и противорѣчитъ идеальному понятію самоуправленія.

Неполнота и нецѣльность системы англійскаго законодательства постоянно порождаетъ новые законы, новые сборы и новыхъ чиновниковъ для удовлетворенія вновь возникающихъ потребностей. Законы эти и вообще все, что касается мѣстныхъ сборовъ даже мало интересуютъ мѣстныхъ жителей; большею частію они платятъ, незаботясь для чего *). При этомъ общественное мнѣніе обнаруживаетъ сильную склонность къ увеличенію мѣстныхъ расходовъ и сборовъ, встрѣчая, къ счастію, противодѣйствіе въ членахъ выборной администраціи, обыкновенно оказывающихся очень неподатливыми на увеличеніе расходовъ **). Безучастіе и невѣдѣніе со стороны плательщиковъ достигли, говорятъ, высокой степени, а съ другой стороны завѣдующія дѣломъ учрежденія и лица не имѣютъ тоже никакой связи съ центральнымъ правительствомъ. Организмъ самоуправленія не получаетъ слѣдовательно никакого освѣженія снизу, ни обновляющихъ и животворящихъ идей сверху.

Если припомнимъ еще, что при необязательности принятія на себя общинныхъ должностей и за нерѣдкимъ уклоненіемъ отъ нихъ способныхъ лицъ, самоуправленію приходится удовлетворяться лишь посредственными силами, а личной отвѣтственности служащихъ лицъ почти нѣтъ, — то сдѣлается понятнымъ, почему дѣятельность самоуправленія невсегда идетъ такъ хорошо, какъ бы слѣдовало ожидать. Если же все таки оказывается, что мѣстныя учрежденія большею частію достигаютъ хорошихъ результатовъ, то причины этого слѣдуетъ искать въ прирожденномъ талантѣ англичанъ къ веденію общественныхъ дѣлъ.

---

*) Отзывъ, высказанный въ Report of the select committee on Local Taxation 1870.

**) Rodgers, въ Journ. of statist. society, 1870, June.

Жалобы на тяжесть мѣстныхъ налоговъ слышатся отвсюду, а между тѣмъ экономія въ расходахъ на управленіе оказывается положительно невозможною при ненужной многочисленности вѣдомствъ съ особыми округами, при многочисленности должностей, страшно перепутанныхъ между собою. Положительно можно сказать, что здѣсь учрежденія громоздятся на учрежденія. Одновременно дѣйствуютъ и старыя учрежденія, и вновь нарождающіяся: такъ остаются въ силѣ и прежнія Petty sessional divisions, (впрочемъ только уже для судебныхъ дѣлъ); затѣмъ—Poor Law unions, образованные по закону 1834 г.; далѣе—Local Improvements опять имѣютъ свои округи, образуемые по разнымъ законамъ—общимъ и спеціальнымъ. Существуютъ особые дорожные округи, особое управленіе и особыя учрежденія въ цѣлой половинѣ королевства. School Boards—учреждаются по городамъ и округамъ, но приняты не вездѣ, потому и тутъ опять разница. Округи Sanitary Improvements не совпадаютъ необходимо съ unions. Въ нѣкоторыхъ изъ низменныхъ мѣстностей продолжаютъ существовать Commissions of sewers, подъ управленіемъ лицъ, назначаемыхъ отъ короны. Каждый изъ многочисленныхъ округовъ, существующихъ для той или другой цѣли—имѣетъ свои учрежденія, свои правила, свой служебный персоналъ, свой порядокъ обложенія, свои налоги и свою податную территорію.

Особенно поразительно это столкновеніе территорій. Такъ напримѣръ одна изъ главныхъ территорій—union обыкновенно не совпадаетъ ни съ предѣлами графства, ни города. Изъ 650 такихъ союзовъ имѣется 200 пространствомъ больше графства и весьма немногіе совпадаютъ съ территоріей городовъ. Даже территоріи санитарныхъ округовъ, составляющихъ, какъ выражается Бэкстеръ, новѣйшій продуктъ законодательной мудрости, не совпадаютъ ни съ какою другою территоріей. Такъ что всѣ эти территоріи перепутаны своими границами до невозможности. Но и отдѣльныя управленія имѣютъ свои недостатки; особенно много темнаго донынѣ существуетъ въ вѣдомствѣ призрѣнія бѣдныхъ, не взирая на реформы нынѣшняго столѣтія. Сколько тутъ средствъ расточается понапрасну, сколько выходитъ на управленіе и сколько наконецъ достигаетъ своего истиннаго назначенія—опредѣлить трудно. И при всемъ томъ организація этого вѣдомства представляется еще наиболѣе правильною. Въ управленіи другихъ отраслей мѣстнаго обложенія даже вовсе нѣтъ ничего систематическаго.

Существенный недостатокъ системы англійскихъ мѣстныхъ налоговъ заключается въ ихъ неравномѣрности: налоговъ много, но плательщиками являются все одни и тѣже лица—владѣльцы-съемщики (occupiers) и только отчасти сами собственники (owners), т. е. плательщики суть лица, владѣющія или пользующіяся недвижимой собственностью. Другія лица, хотя и участвуютъ въ пользованіи мѣстными удобствами, но не будучи occupier'ами не платятъ за это пользованіе ничего. Притомъ не принимаются въ соображеніе долги, лежащіе на имѣніяхъ, что дѣлаетъ налоги еще болѣе неравномѣрными и болѣе тяжелыми. Правда, привлеченіе къ мѣстнымъ налогамъ одной недвижимой собствен-

ности, основанное на стародавнемъ обычаѣ, въ сущности не столь несправедливо, какъ кажется: цѣнность этой собственности постоянно растетъ и потому обложеніе ея не составляетъ для нея большаго бремени. Но это не устраняетъ несправедливости, заключающейся въ непривлеченіи къ налогу прочихъ видовъ доходовъ мѣстныхъ жителей.

Съ другой стороны неравномѣрность проявляется въ томъ, что обложеніе по приходамъ чрезвычайно разнообразно, причемъ наибольшее бремя упадаетъ именно на бѣднѣйшіе приходы. Неравномѣрность оцѣнокъ особенно видна въ разницѣ, существующей между казенной оцѣнкой для подоходнаго налога и оцѣнкой для мѣстныхъ сборовъ. А такъ какъ налогъ лежитъ на съемщикѣ, то и дѣйствуетъ иногда именно въ обратномъ отношеніи къ состоятельности лица. Напримѣръ, житель города платитъ больше, чѣмъ житель селенія, хотя бы этотъ послѣдній по дѣламъ своимъ ежедневно былъ въ городѣ и слѣдовательно интересами своими больше принадлежалъ бы городу, чѣмъ своему селенію.

Далѣе, система эта мѣшаетъ также предпринятію своевременныхъ улучшеній почвы, ибо затраты на улучшенія, увеличивая доходность земель, тотчасъ же влекутъ за собою и повышеніе налоговъ. Между тѣмъ какъ тотъже капиталъ, при затратѣ на промышленное или торговое предпріятіе, привлекается къ мѣстнымъ налогамъ лишь въ слабой степени, да и то косвеннымъ путемъ. Наконецъ, какъ опытъ показываетъ, система эта способствуетъ развитію крупнаго землевладѣнія въ ущербъ мелкому; ибо не будучи въ состояніи сносить тяжесть возрастающихъ налоговъ, мелкія имѣнія соединяются въ крупныя помѣстья въ рукахъ богачей.

Замѣтимъ еще, что самое опредѣленіе податной собственности: real property и personalty въ англійскомъ законѣ весьма неясно. Земли и дома платятъ real property taxes, если они состоятъ на полномъ правѣ собственности (freehold или copyhold), и они же платятъ, какъ real, такъ и personal taxes, если они въ арендѣ (leasehold). Желѣзныя дороги, рудники и прочая облагаемая собственность платятъ какъ real, такъ и personal taxes. Эта обязанность платить два рода налоговъ составляетъ одинъ изъ самыхъ затруднительныхъ пунктовъ въ вопросѣ о мѣстныхъ налогахъ *).

Наконецъ, въ числѣ жалобъ, изъ среды англичанъ же идущихъ, нельзя не упомянуть отзыва Пэльгрева о недостаточной гласности раскладокъ, вслѣдствіе чего, по его завѣренію, какъ общая сумма налоговъ, такъ и процентное отношеніе каждаго налога въ отдѣльности даютъ поводъ къ обманамъ. Въ государственныхъ налогахъ каждый плательщикъ знаетъ съ полнѣйшей достовѣрностью размѣръ и процентное отношеніе каждаго налога,—такъ какъ система ихъ устройства ясна и понятна. Если прибавляется хоть пенни на фунтъ, напримѣръ, въ подоходномъ налогѣ, — то это тотчасъ дѣлается извѣстнымъ всѣмъ и каждому. Въ отношеніи мѣстныхъ налоговъ подобнаго знанія нѣтъ. Здѣсь не часто, напри-

*) Baxter, Local government, 61.

мѣръ, случается плательщику удостовѣряться, ту ли самую оцѣнку имѣетъ его домъ въ спискахъ попечителей, что и въ книгахъ сборщика. Далѣе, при разной величинѣ вычетовъ изъ валоваго дохода для опредѣленія дохода податнаго, для различныхъ сборовъ, заурядному плательщику не совсѣмъ легко добиться, по одному ли и тому же процентному разсчету онъ обложенъ каждымъ изъ двухъ напримѣръ налоговъ, или по разному. Если онъ и удостовѣрился въ вѣрности оцѣнки и вычетовъ, то онъ все-таки не всегда можетъ быть увѣренъ, что исчисленіе оклада налога дѣйствительно соотвѣтствуетъ величинѣ собираемой суммы. Очень часто о суммѣ платежа онъ узнаетъ лишь изъ окладнаго листа (demand note). Если бы сборщикъ продолжалъ собирать больше, чѣмъ слѣдуетъ, или переставилъ бы цифры къ собственной выгодѣ, то открыть ошибку даже плательщикамъ образованнаго класса было бы довольно трудно. Конечно, большею частію дѣло ведется честно; но нехорошо уже и то, что существуютъ такія широкія удобства для обмана, заключаетъ Пэльгревъ.

Всѣ эти недостатки и неудобства англійской системы мѣстныхъ податей указываютъ на необходимость преобразованія. Ясно, что мѣстные налоги нельзя ставить на особицу отъ государственныхъ, что они составляютъ вѣтвь общаго обложенія и потому необходимо, чтобы центральная власть имѣла о нихъ обстоятельныя свѣдѣнія *). Помимо однако неудобствъ, кроющихся въ самомъ законодательствѣ о мѣстныхъ налогахъ, важнымъ побужденіемъ желать реформы является и чрезвычайное увеличеніе этихъ сборовъ **).

Въ виду очевидныхъ и многими сознаваемыхъ недостатковъ существующей системы мѣстныхъ налоговъ, не взирая на всю приверженность англичанъ къ старинѣ, довольно давно уже стали появляться проекты преобразованій. Первый толчекъ къ этому былъ данъ еще въ 1843 году парламентскимъ донесеніемъ о мѣстныхъ налогахъ; а въ настоящее время мѣстное обложеніе составляетъ почти постоянный предметъ парламентскихъ преній.

Проекты реформы ограничиваются впрочемъ больше частными мѣрами, т. е. клонятся къ устраненію нѣкоторыхъ отдѣльныхъ недостатковъ. Такъ напримѣръ стараются устранить недостаточность представительства плательщиковъ, неправильность отношенія между собственникомъ и съемщикомъ въ песеніи мѣстныхъ налоговъ; устранить сложеніе государствомъ нѣкоторыхъ своихъ обязанностей на общинные союзы и т. д. Введеніе же какой нибудь совершенно новой системы считаютъ неудобнымъ и непрактичнымъ. Словомъ счи-

---

*) Англійскій Economist (1869, № 1331) высказываетъ напримѣръ основательную мысль, что мѣстные бюджеты должны быть регулярно представляемы Парламенту; хотя конечно вмѣшательство его тутъ не можетъ быть столь же полно и того же характера, какъ при разсмотрѣніи государственнаго бюджета.

**) Напримѣръ сборъ poor rate въ Англіи съ 1837 по 68 г. почти удвоился, а къ 82 г. безъ малаго утроился. Прибавились нѣкоторые новые налоги въ городахъ. Общая сумма мѣстныхъ расходовъ на все Королевство возросла съ 36,13 м. ф. ст. въ 1867—8 г. до 63,27 м. въ 1880—1 г.

таютъ достаточнымъ при помощи нѣкоторыхъ поправокъ привести систему въ согласованіе съ требованіями времени. Такъ въ парламентскомъ докладѣ 1843 г. изложены были обширныя предположенія относительно распространенія нормъ, принятыхъ для poor rate на всѣ прочіе сборы, и о взиманіи всѣхъ ихъ вмѣстѣ съ нею; также о введеніи болѣе правильнаго и болѣе дѣйствительнаго порядка счетоводства и разбора возраженій. Но при этомъ полагалось оставить обложеніе, по прежнему, только недвижимой собственности, съ распространеніемъ его и на изъятые отъ обложенія виды ея, какъ: горные промыслы, лѣса и улучшенія (improvements). Далѣе, полагалось установить твердую и прочную оцѣнку доходовъ недвижимой собственности, и при извѣстныхъ обстоятельствахъ привлекать къ налогу собственника, а не съемщика. Предположенія эти были одобрены общественнымъ мнѣніемъ; но и только. Съ сущностью ихъ согласилась и коммиссія палаты лордовъ. Но она же указала и на обстоятельства препятствующія реформѣ. Существеннѣйшее изъ нихъ—нерѣшенный доселѣ вопросъ: кого по справедливости можетъ государство привлечь къ пособію бѣднымъ? Эта важнѣйшая изъ всѣхъ общественныхъ повинностей фактически (но не юридически—ибо по закону королевы Елизаветы нести ее долженъ каждый житель соразмѣрно своей способности) лежитъ большею частію на землевладѣльцахъ и притомъ весьма неравномѣрно. Неравномѣрность эта тѣмъ ощутительнѣе, что мало по малу покинуто было первоначальное законное основаніе этой обязанности, состоявшее въ томъ, что каждый приходъ обязанъ былъ пещись о *своихъ*, къ нему приписанныхъ бѣдныхъ.

Землевладѣльцы дѣлали попытки сложить съ себя хоть часть бремени, къ исключительному несенію котораго они вовсе не были обязаны. Стремленіе это особенно проявилось въ эпоху изданія хлѣбныхъ законовъ, коими поколеблены были ихъ интересы: въ 1850 г. Дизраэли — будущій графъ Биконсфильдъ — сдѣлалъ предложеніе о принятіи на казну нѣкоторой части издержекъ на бѣдныхъ (именно Establishment-Charges—т. е. содержаніе рабочихъ домовъ и жалованье чиновникамъ). Предложеніе это однако не прошло; а землевладѣльцы замолкли, получивъ вслѣдствіе либеральной торговой политики значительное облегченіе. Еще болѣе возбуждалъ умы вопросъ объ устраненіи или уменьшеніи неравномѣрности распредѣленія налога между приходами, рѣшенный наконецъ въ положительномъ смыслѣ закономъ 1865 г. Вопросъ этотъ состоялъ въ тѣсной связи съ вопросомъ о преобразованіи законодательства о мѣстѣ приписки (settlement) бѣдныхъ. При этомъ было сдѣлано неосуществившееся предложеніе—отмѣнить понятіе о мѣстѣ осѣдлости,—и взимать со всѣхъ общинъ однообразную подать, или же оставить впредь на приходѣ $^1/_3$ бремени, а остальныя $^2/_3$ собирать въ видѣ общаго налога со всей поземельной собственности въ государствѣ. Но недостатки англійскаго общиннаго обложенія лежатъ не въ однихъ внѣшнихъ его условіяхъ: ложно, какъ признаютъ нѣкоторые, самое основаніе, на которомъ оно построено: это — *узаконенное попеченіе о бѣдныхъ*. Обязанность помогать нуждающимся несомнѣнно лежитъ на человѣкѣ,

какъ христіанскій долгъ, но принуждать къ исполненію ея нѣтъ основанія. Хотя, съ другой стороны, не подлежитъ сомнѣнію, что это узаконенное попеченіе о бѣдныхъ способствуетъ тому, что рабочіе классы въ Англіи находятся въ лучшемъ положеніи, чѣмъ въ остальной Европѣ.

Въ 1850 г. внесенъ былъ въ Парламентъ проектъ Cornewall Lewis'a объ объ улучшеніи системы производства оцѣнокъ, неимѣвшій успѣха. Въ 1859 г. билль внесенъ былъ вновь, потомъ исправленъ по указаніямъ парламентской коммиссіи и опять внесенъ въ 1860 г. Результатомъ былъ законъ: Union Assessment Committee Act, 1862. Въ тоже время, 1866 — 68 гг., общественное мнѣніе и Парламентъ немало были заняты вопросомъ о сокращеніи изъятій отъ мѣстныхъ налоговъ. Вопросъ этотъ былъ рѣшенъ по частному поводу въ смыслѣ значительнаго сокращенія изъятій, допускаемыхъ по причинѣ общеполезнаго или благотворительнаго назначенія объектовъ; причемъ правительство заявило себя противъ какихъ бы то ни было изъятій.

Далѣе обращено было вниманіе на устраненіе изъятій для объектовъ, изъемлемыхъ въ силу особеннаго толкованія закона, какъ то: рудниковъ и лѣсовъ. Предложеніе о распространеніи обложенія на всѣ виды рудниковъ было внесено въ Парламентъ въ 1855 и 56 гг., потомъ вновь—въ 1867 г. совмѣстно съ предложеніемъ объ обложеніи лѣсовъ и охоты (game), повтореннымъ въ 1868 г. Но предложенія эти не имѣли успѣха; и только въ 1874 г. состоялся законъ (The Rating Act), коимъ предположенія эти осуществлены. Вопросъ объ улучшеніи способовъ оцѣнокъ возбужденъ былъ вновь въ 1867 г. секретаремъ казначейства Hunt'омъ, внесшимъ билль «объ изысканіи общаго основанія для оцѣнокъ какъ для государственнаго, такъ и для мѣстнаго обложенія и о водвореніи однообразія въ обложеніи податной собственности въ Англіи». Билль этотъ былъ переданъ въ особый комитетъ, но вниманіе Парламента было отвлечено другими дѣлами, а въ 1868 г. Гошенъ, президентъ Poor Law Board'a, внесъ отъ себя подобный билль, но тоже безуспѣшно. Въ 1867 г. Representation of the People Act'омъ сдѣланы перемѣны въ законѣ объ обложеніи зданій налогомъ для бѣдныхъ (относительно облагаемыхъ лицъ и способовъ собиранія налога). Вслѣдствіе возбужденія, произведеннаго въ публикѣ этими перемѣнами, палата общинъ учредила въ 1868 г. коммиссію «для изслѣдованія вопроса о обложеніи и собираніи poor rates и другихъ мѣстныхъ сборовъ въ Англіи и Уэльсѣ». Коммиссія эта обратила однако вниманіе только на раскладку и собираніе, оставивъ въ сторонѣ вопросъ объ оцѣнкахъ. Послѣдовавшій засимъ законъ 1869 г. (The Poor Rate Assessment and Collection Act) ограничился этими же двумя вопросами, да вопросомъ о обложеніи собственника вмѣсто съемщика въ нѣкоторыхъ случаяхъ. Въ началѣ 1870-хъ гг., вопросъ о преобразованіи мѣстныхъ налоговъ поднятъ съ новою силой. Гошенъ, въ своей рѣчи о нихъ *), заявляя о необходимости внести побольше свѣта

*) The Economist, 1870, № 1383, и Reports and speeches on local taxation by Goschen, 1872. Въ 1868 г. была составлена еще коммиссія по вопросу о реформѣ финансовой организаціи графствъ.

и порядка въ хаосъ мѣстнаго обложенія, указалъ на пользу производства парламентскаго изслѣдованія. Особенное вниманіе онъ полагалъ обратить на вопросы о томъ, какія доли обложенія приходятся на различные виды собственности; о пособіяхъ отъ государства на мѣстныя надобности и объ удобствахъ и неудобствахъ перенесенія на государственную казну бремени, несомаго нынѣ мѣстностями.

До подробнаго однако разсмотрѣнія всѣхъ возникающихъ вопросовъ, правительство, какъ заявляетъ Гошенъ, нашло возможнымъ дѣйствовать лишь въ болѣе ограниченной сферѣ, а именно: по вопросу объ устраненіи неравенства распредѣленія сборовъ, отмѣною существующихъ изъятій, и по вопросу о томъ, каково должно быть соотношеніе тяжести сборовъ, лежащихъ на собственникахъ и съемщикахъ. Правительство при этомъ осталось въ убѣжденіи, что во всякомъ случаѣ система сборовъ съ real property будетъ и впредь вѣроятно главнымъ источникомъ мѣстныхъ доходовъ. Гошенъ заявляетъ далѣе, что обложеніе видимой собственности имѣетъ несомнѣнное удобство въ виду того, что сборы эти преимущественно расходуются на нужды, связанныя съ visible property. Особенную важность также придаетъ онъ причинѣ, выставленной Гладстономъ, что нельзя поддерживать вопроса объ обложеніи мѣстными налогами личной собственности (personal property), не возбудивъ въ тоже время вопроса объ изъятій реальной собственности отъ государственныхъ налоговъ.

Въ 1870 г. былъ учрежденъ Палатою общинъ комитетъ подъ предсѣдательствомъ Гошена же, для разсмотрѣнія вопроса о мѣстныхъ налогахъ и главнымъ образомъ для рѣшенія, не будетъ ли полезно разложить на собственниковъ и съемщиковъ вмѣстѣ сборы, теперь лежащіе на однихъ послѣднихъ, и какія измѣненія слѣдовало бы произвести въ организаціи мѣстныхъ учрежденій соотвѣтственно такому распредѣленію мѣстныхъ сборовъ. Комитетъ пришелъ къ слѣдующимъ выводамъ *): 1) Что теперешняя система общинныхъ податей, возлагающая почти всѣ расходы на occupier'а и оставляющая собственниковъ почти свободными отъ всякаго прямаго обложенія для расходовъ этого рода, противорѣчитъ здравой политикѣ. 2) Что всякое преобразованіе существующей системы должно клониться къ тому, чтобы возбудить въ собственникахъ и съемщикахъ непосредственный интересъ, какъ къ случаямъ увеличенія, такъ и къ возможности уменьшенія общиннаго бремени, а равно и къ управленію общинными дѣлами. 3) Что необходимо дать собственникамъ представительство въ мѣстной администраціи, соотвѣтствующее непосредственному участію ихъ въ общинныхъ расходахъ и, въ такомъ случаѣ, прекратить дѣятельность мировыхъ судей въ качествѣ обязательныхъ членовъ разныхъ мѣстныхъ управленій. 4) Что чрезвычайное разнообразіе сборовъ, собираемыхъ разными учрежденіями, даже въ одномъ и томъ же податномъ округѣ, по различнымъ раскладочнымъ нормамъ, съ различными размѣрами вычетовъ и раз-

*) Report from the Select Committee on Local Taxation, 15 July 1870.

ными сборщиками—влечетъ за собою большую путаницу и лишніе расходы. 5) Что при внесеніи какихъ либо измѣненій въ законодательство о мѣстныхъ налогахъ слѣдуетъ, сколько можно, позаботиться объ упрощеніи и равномѣрности способовъ оцѣнки и взиманія, объ улучшеніи управленія и объ экономіи въ издержкахъ. Наконецъ: 6) Что было бы дѣломъ большой важности—консолидировать всѣ подати по каждому округу въ одинъ налогъ, согласно съ резолюціей парламентскаго комитета 1868 г. (Select committee on Poor Rates Assessment), рекомендовавшаго такую консолидацію.

Но и комитетъ 1870 г. отложилъ въ долгій ящикъ рѣшеніе вопроса о реформѣ системы мѣстныхъ налоговъ замѣчаніемъ, что сверхъ выраженныхъ имъ соображеній, нужны еще и разныя другія, прежде чѣмъ приступить къ общей реформѣ. Такъ что вопросъ доселѣ остается нерѣшеннымъ.

Проекты преобразованій продолжаютъ однако появляться, какъ въ Парламентѣ, такъ и въ обществѣ. Собственныя предположенія Гошена*) состояли въ слѣдующемъ: 1) Всѣ мѣстныя управленія (local bodies), расходующія деньги или собирающія налоги, должны вести свои счеты по одинаковой формѣ, заключать ихъ къ однимъ и тѣмъ же срокамъ и посылать въ одно, общее для всѣхъ нихъ высшее вѣдомство въ Лондонъ. Такъ какъ этого до сихъ поръ не дѣлается, то и величина мѣстныхъ расходовъ и сборовъ остается недостаточно извѣстною. 2) Долженъ быть установленъ независимый и однообразный контроль всѣхъ этихъ счетовъ, для полученія увѣренности, что всѣ они вѣрны. 3) Въ каждомъ данномъ округѣ (area) собирающая власть должна быть одна и таже. Положеніе дѣла въ настоящее время совершенно нераціонально: сборщики различныхъ налоговъ, по распоряженію различныхъ, совмѣстно существующихъ властей (coordinate authorities), являются къ плательщику въ разное время, по своему усмотрѣнію. Окладные листы (demand note) должны быть сообщаемы плательщикамъ въ одно время (къ 1 января); въ нихъ должно быть объяснено, сколько слѣдуетъ платить, почему и когда**).

Сущность этихъ предложеній не составляетъ конечно новости: все, выраженное въ нихъ, принадлежитъ къ числу аксіомъ въ финансовой наукѣ. Но примѣненіе этихъ требованій къ Англіи встрѣчаетъ значительныя затрудненія. Одно изъ важнѣйшихъ затрудненій составляетъ опредѣленіе территоріи для сбора податей (unity of collection): при взаимномъ пересѣченіи границъ различныхъ мѣстныхъ союзовъ между собою и съ границами приходовъ, очевидно, нужно бы установить какую нибудь опредѣленную территоріальную единицу для каждаго сборщика. Гошенъ желаетъ, чтобы такою единицею былъ приходъ. Но приходъ есть старое, исторически утвердившееся мѣстное дѣленіе,

*) Economist, 1871 г. № 1442 и Reports by Goschen, 1872.

**) Одно изъ предложеній Г. касается также передачи государственнаго house-duty въ доходы мѣстные. Основаніе этого предложенія то, что доходность строеній больше обусловливается мѣстнымъ положеніемъ и мѣстнымъ благоустройствомъ, чѣмъ дѣятельностью государственнаго управленія.

притомъ не гражданское, а церковное, чрезвычайно неудобное для современнаго употребленія. Между тѣмъ измѣнить эти безпорядочныя и неудобныя историческія границы трудно, хотя всѣмъ извѣстно, что приходы образованы весьма неправильно, какъ по территоріальной своей величинѣ, такъ и по населенности и пр. Иногда въ нихъ есть даже частицы, какъ бы островки, принадлежащіе къ другимъ приходамъ. Принимая тѣмъ не менѣе приходъ за нормальную единицу, Гошенъ предлагаетъ, чтобы всѣ служащія лица въ приходѣ были избираемы пожизненно и чтобы приходская управа была центромъ мѣстнаго обложенія и управленія. Но, при незначительности многихъ изъ приходовъ, въ нихъ не можетъ быть, ни настоящей земской жизни, ни свободы выборовъ; а въ приходахъ, принадлежащихъ иногда по нѣскольку частному владѣльцу, все дѣлается по приказанію этого послѣдняго.

Если приходъ, въ его историческомъ составѣ, неудобенъ въ качествѣ мѣстной податной единицы,—то нельзя однако не признать трудности найти другую прочную мѣстную единицу. Образовывающіеся въ повѣйшее время союзы кажется были бы удобнѣе для предполагаемой цѣли; но и они имѣютъ то существенное неудобство для однообразія управленія, что ихъ границы не совпадаютъ съ границами графствъ, что опять ведетъ къ запутанности. Измѣнить же границы существующихъ уже союзовъ неудобно, потому что, измѣняя ихъ, пришлось бы измѣнить и систему распредѣленія самаго важнаго изъ мѣстныхъ налоговъ—poor rate, для котораго союзъ—составляетъ основную податную единицу. Измѣнить границы графствъ, чтобы сохранить въ цѣлости союзы — невозможно, ибо это значило бы разрушить историческое дѣленіе Англіи, существующее съ англо-саксонскихъ временъ *). Нельзя представить себѣ Англіи безъ ея графствъ, равно какъ и безъ многаго другаго, повидимому, уже отжившаго свой вѣкъ. Поэтому Гошенъ полагаетъ, что надо остаться при приходѣ, какъ единицѣ, наиболѣе удобной, если онъ достаточно великъ; мелкіе же приходы соединять по нѣскольку вмѣстѣ для образованія податныхъ единицъ желаемаго объема. Далѣе онъ предлагалъ, чтобы мѣстные сборы платились собственниками и съемщиками пополамъ. Требованіе основательное; ибо выгоды, получаемыя отъ мѣстнаго хозяйства приносятъ собственнику иногда даже больше пользы, чѣмъ съемщику. Притомъ же, если весь сборъ уплачивается съемщикомъ, то и всякая надбавка налога, случившаяся въ продолженіи арендnаго срока, упадаетъ на него, уменьшая его доходъ, и безъ того весьма скудный, вслѣдствіе большаго спроса на наемъ недвижимости. Это разложеніе сборовъ на собственника и съемщика, заявлялъ Гёшенъ, важно и въ интересахъ самихъ собственниковъ, такъ какъ даетъ имъ въ завѣдываніи сборами «locus standi», коего они не имѣютъ, не будучи непосредственными плательщиками сборовъ. Не будучи таковыми они мало имѣютъ интереса поль-

*) Правда, Франція сдѣлала это съ своими древними провинціями, замѣнивъ ихъ административнымъ дѣленіемъ территоріи на департаменты. Но—вѣдь англичане народъ страстно консервативный въ отношеніи всего, завѣщаннаго ему его исторіей.

зоваться даже и тѣми правами на выборахъ, какія предоставлены имъ закономъ. Противъ разложенія налоговъ на собственниковъ совмѣстно съ временными владѣльцами, было высказано нѣкоторыми, что это справедливо въ теоріи, но едва ли было бы полезно на дѣлѣ. Собственникъ, въ виду паденія на него части налоговъ, не затруднился бы вознаградить себя повышеніемъ арендной платы; пострадали бы развѣ только мелкіе собственники, которымъ труднѣе это сдѣлать. Могутъ быть однако случаи, гдѣ собственникъ не будетъ и хлопотать о сложеніи своей доли налога на съемщика, а оставитъ ее добровольно на себѣ, ради пріобрѣтенія популярности, общественнаго уваженія, политическаго значенія и т. п. Это въ тѣхъ именно случаяхъ, когда имѣніе сдано за полную ренту (rack rent). И несомнѣнно, что платежъ налога собственниками долженъ возбудить въ нихъ интересъ къ мѣстнымъ дѣламъ.

Въ предложеніи Гошена есть и сторона политическая: желаніе замѣнить дѣятельность мировыхъ съѣздовъ въ вѣдомствѣ мѣстнаго хозяйства дѣятельностью правильно образованнаго представительства отъ плательщиковъ. Дѣлаемыя въ этомъ смыслѣ заявленія обыкновенно опровергались тѣмъ, что въ сущности мировые судьи, какъ собственники, и суть дѣйствительные плательщики мѣстныхъ сборовъ; съемщики же только какъ бы временно ссужаютъ имъ суммы, нужныя для уплаты. При измѣненіи этой системы представительства, оказалось бы управленіе, избираемое лицами, неплатящими сборовъ и слѣдовательно незаинтересованное въ дѣлѣ,—взамѣнъ представительства, хотя и неправильно составленнаго, но составленнаго все таки изъ плательщиковъ. Но утверждая это забываютъ, что истинные плательщики и суть большею частію сами съемщики, а не собственники, какъ это основательно разъясняетъ Роджерсъ *). «Вообще принимается, говоритъ онъ, что tax on occupancy есть налогъ, уплачиваемый косвенно владѣльцемъ, что мѣстное обложеніе есть обложеніе собственно земли или вообще real property. Очевидно, что содержатели—occupiers имѣютъ законное право вычитать уплачиваемые ими мѣстные сборы изъ ренты, платимой землевладѣльцу. Но сомнительно, чтобы собственники, обладая монополіей землевладѣнія, охотно согласились на такіе вычеты, не смотря на всѣ ихъ увѣренія, что мѣстные налоги лежатъ на нихъ. Переложеніе налога съемщикомъ на владѣльца весьма затруднительно или даже невозможно. Съемщикъ почти всегда вынужденъ подчиняться требованіямъ владѣльца. Въ особенно рѣзкихъ чертахъ факты этого подчиненія являются въ Ирландіи; но не менѣе очевидны они и въ самой Англіи. Конечно, нѣкоторую часть мѣстныхъ налоговъ несетъ на себѣ землевладѣлецъ; но пока они взимаются не съ него непосредственно, главную часть ихъ платитъ не онъ, а содержатель.

Слѣдовательно, если бы въ представительствѣ преобладали собственники, то представительство мѣстныхъ интересовъ было бы какъ разъ обратное. Предложеніемъ Гошена распредѣлить обложеніе между обѣими категоріями и устраняется эта аномалія.

---

*) *James Rogers.* On the incidence of local taxation.

Вопросъ о реформѣ мѣстныхъ налоговъ очень интересуетъ въ Англіи литературу и общество; но при англійской привязанности къ старинѣ все еще трудно ожидать скораго приступа къ рѣшительной реформѣ. Такимъ образомъ и старанія одного изъ усерднѣйшихъ двигателей этого вопроса, члена Нижней Палаты Лопса (Lopes), остаются безуспѣшными. Въ 1872 г. онъ внесъ въ Палату слѣдующую замѣчательную резолюцію: «Необходимо принять мѣры къ устраненію несправедливости, заключающейся въ привлеченіи къ обложенію одного только разряда имуществъ;—законодательство объ общинныхъ налогахъ до тѣхъ поръ не будетъ удовлетворительно, пока occupier'ы и owner'ы въ графствахъ и городахъ не будутъ освобождены вполнѣ или хоть отчасти отъ сборовъ на содержаніе юстиціи, полиціи и умалишенныхъ, какъ предметовъ болѣе общаго, нежели мѣстнаго интереса; тѣмъ болѣе, что расходы, дѣлаемые изъ мѣстныхъ средствъ на эти предметы почти не подлежатъ общинному контролю».

Онъ въ особенности указывалъ на быстрое возрастаніе суммы мѣстнаго обложенія, при полной почти неизвѣстности относящихся сюда подробностей и постоянномъ «уменьшеніи» контроля. Указывалъ онъ и на нераціональность обложенія исключительно недвижимой собственности для такихъ расходовъ, которые вовсе не ею причиняются. Таковы напримѣръ расходы по уголовному судопроизводству, дѣятельность котораго болѣе касается движимой собственности, какъ особенно интересующей преступниковъ, чѣмъ недвижимой; домъ или землю не украдешь; а между тѣмъ на нихъ-то и возложено все бремя расходовъ юстиціи. Подобный же характеръ имѣетъ расходъ на содержаніе домовъ умалишенныхъ:—умономѣшательство есть Божіе попущеніе; обладаніе недвижимостью не составляетъ повода къ сумасшествію. Отчего же опять на ней одной лежатъ расходы по попеченію объ умалишенныхъ? Сумасшествіе есть народное бѣдствіе, и расходы, имъ причиняемые, должны лежать на всемъ народѣ. Содержаніе полиціи Lopes также находитъ неудобнымъ возлагать сполна на недвижимую собственность и заключаетъ, что расходы на полицію и на содержаніе умалишенныхъ слѣдовало бы нести казнѣ на половину, а расходы на содержаніе юстиціи возложить на нее сполна. Контроль общинныхъ налоговъ, производимый мировыми судьями, онъ считаетъ просто фарсомъ.

Дѣльность заявленій Лопса была признана и резолюція его принята значительнымъ большинствомъ голосовъ въ Нижней Палатѣ. Но, два мѣсяца спустя, правительство заявило, что съ предметомъ резолюціи связано много другихъ важныхъ вопросовъ, до разрѣшенія которыхъ оно не можетъ дать ей дальнѣйшаго движенія.

Въ литературѣ вопросъ о реформѣ мѣстныхъ налоговъ породилъ не мало статей и брошюръ съ различными предложеніями *). Нѣкоторые желаютъ пе-

*) Такъ, авторъ статьи въ Quarterly Review требуетъ равномѣрнаго привлеченія къ мѣстнымъ налогамъ всѣхъ видовъ дохода, переустройства мѣстныхъ управленій и полнаго вліянія государства на общинныя дѣла. Почти тѣже требованія высказываютъ *Гарднеръ* и *Скоттъ*. Они раздѣляютъ требованія Лопса относительно перенесенія нѣкоторыхъ предметовъ расходовъ изъ мѣстнаго бюджета въ государственный, но расходятся въ подробностяхъ.

ренесенія на государственный бюджетъ только содержанія суда и полиціи; другіе включаютъ сюда и попеченіе объ умалишенныхъ и даже о бѣдныхъ вообще; иные желаютъ, чтобы и государственныя пособія расходовались общиннымъ управленіемъ; другіе не желаютъ этого; расходятся также и относительно масштаба предполагаемой новой государственно-общинной подати; также и касательно того, слѣдуетъ или неслѣдуетъ ввести между общинными и государственными налогами—третью форму—налоги провинціальные, съ своимъ провинціальнымъ управленіемъ.

Пэльгревъ—одинъ изъ наиболѣе серьезныхъ изслѣдователей вопроса *), держась сущности предположеній Report'a 1843 г., приходитъ къ слѣдующимъ общимъ выводамъ: настоящій способъ взиманія мѣстныхъ налоговъ съ чистаго нормальнаго дохода (rateable value) въ общемъ смыслѣ есть способъ хорошій, и конечно, налоги эти упадаютъ на податные доходы съ такой же равномѣрностью, какъ напримѣръ и налогъ подоходный. Существующая же неравномѣрность заключается не столько въ способахъ взиманія, сколько въ употребленіи собранныхъ денегъ; ибо взимаются онѣ съ occupier'a, а расходуются, особенно въ городахъ, больше на предметы, окончательно приносящіе пользу собственнику. Далѣе, сборы на пособіе бѣднымъ, на мѣстное управленіе, на общее управленіе (general government), на мѣстныя улучшенія и на другія весьма разнородныя цѣли взимаются одинаковымъ образомъ съ собственности, принадлежащей одному разряду лицъ и находящейся въ пользованіи у другаго разряда. Есть значительныя матеріальныя различія въ употребленіи разнообразныхъ суммъ, собираемыхъ подъ общимъ названіемъ мѣстныхъ налоговъ. Есть много матеріальныхъ различій между интересами собственниковъ и съемщиковъ, на которыя при существующемъ порядкѣ не обращается вниманія. Сборы, безспорно мѣстные, слѣдовало бы совершенно отдѣлить отъ налоговъ государственныхъ. Съ исправленіемъ этихъ недостатковъ осталось бы только: провести принципъ, что платежъ налоговъ даетъ право на представительство; уничтожить всѣ власти обязательнаго характера (ex-officio authorities); дать плательщикамъ налоговъ въ графствѣ голосъ при распоряженіи суммами, въ платежѣ которыхъ они участвуютъ; пригласить собственниковъ, какъ лицъ наиболѣе заинтересованныхъ, къ участію въ разрѣшеніи вопроса, какіе сборы или повинности слѣдуетъ возложить на ихъ собственность; наконецъ, распредѣлить между собственникомъ и съемщикомъ платежъ, если не всѣхъ сборовъ, то по крайней мѣрѣ тѣхъ, которые служатъ для разныхъ улучшеній. Онъ находитъ сверхъ того возможнымъ сдѣлать нѣкоторыя сокращенія въ мѣстныхъ налогахъ—уменьшеніемъ нѣкоторыхъ расходовъ, особенно расходовъ на администрацію. Этому же, надѣется онъ, не мало пособитъ и экономія, которая несомнѣнно должна явиться съ

*) Изслѣдованіе его «The local taxation of Great Britain and Ireland», напечатанное первоначально въ Journal of the Statistical Society, 1871, было удостоено преміи предложенной Tayler'омъ за изслѣдованіе вопроса о мѣстномъ управленіи.

передачею всего контроля въ руки плательщиковъ. Экономія эта должна создаться путемъ систематическаго веденія дѣла, съ упраздненіемъ лишнихъ двойныхъ должностей, съ сокращеніемъ издержекъ взиманія и введеніемъ лучшей организаціи мѣстнаго управленія. Весьма вѣроятно, наконецъ, полагаетъ Пэльгревъ, что превращеніе всѣхъ мѣстныхъ налоговъ въ одинъ общій сборъ, съ полной и однообразной системой счетоводства по всему королевству, настолько заинтересовало бы общество, что пересмотръ и улучшеніе существующаго законодательства не заставили бы себя долго ждать.

Таковы надежды и желанія Пэльгрева, который хотя и высказывается довольно осторожно, держась повидимому средины между двумя крайностями, но въ концѣ концовъ требуетъ почти коренного преобразованія.

Можно еще привести мысли, высказанныя въ одной изъ передовыхъ статей Times'а *) по поводу резолюціи, предложенной Lopes'омъ. Авторъ статьи соглашается съ тѣмъ, что общинные налоги оказываютъ слишкомъ исключительное давленіе въ одну только сторону, что тяжесть ихъ должна бы быть разложена на большій кругъ и что хотя несправедливость въ этомъ дѣлѣ была бы несчастіемъ, но, съ другой стороны, правительство много утратило бы довѣрія къ себѣ, оставивъ такой важный предметъ въ прежней запутанности и неопредѣленности. На необходимость реформы указываетъ, по мнѣнію Times'а и измѣнившееся положеніе поземельныхъ собственниковъ. Въ прежнее время англійскій землевладѣлецъ былъ особой, слишкомъ холимой, слишкомъ привиллегированной для того, чтобы имѣть право тяготиться обремененіемъ мѣстными налогами. Онъ платилъ ихъ за тѣ привиллегіи, за тотъ почетъ и ту власть, которыми онъ пользовался. Притомъ, въ продолженіи всего текущаго столѣтія, начавшись еще раньше, продолжается усиленный спросъ на поземельную собственность, далеко превышающій ея стоимость по дѣйствительной производительности. Землевладѣлецъ постоянно имѣлъ возможность продать землю дорого и лишь только онъ разѣвалъ ротъ, чтобы жаловаться на обремененіе налогами, ему возражали сейчасъ же, что онъ имѣетъ полную возможность освободиться отъ этого бремени продажею своей земли **). Но въ теченіи послѣдняго 25-лѣтія положеніе дѣла измѣнилось. Теперь, помимо магнатовъ, жалующихся на всякое возвышеніе налоговъ, но мало возбуждающихъ къ себѣ симпатіи, хотя они и получаютъ только $2^1/_2\%$ съ покупной стоимости своихъ владѣній, есть еще два класса сельскихъ хозяевъ, очень заслуживающихъ состраданія. Это—мелкіе собственники, доходы которыхъ дѣйствительно ежегодно уменьшаются, и арендаторы, у которыхъ общинные сборы тоже превышаютъ ихъ средства. Правительство признало важность этихъ обстоятельствъ и основательность жалобъ; но въ сущности дѣло осталось въ прежнемъ видѣ и по прежнему все, что только похоже на общинное дѣло или требуетъ дѣятельности мѣстнаго управле-

*) 17 April 1872.

**) Авторъ стоитъ на томъ неосновательномъ положеніи, что собственники суть главные, даже единственные плательщики мѣстныхъ налоговъ.

нія, возлагается на недвижимую собственность, хотя бы и не имѣло вовсе общиннаго характера *).

Въ результатѣ выходитъ, что сколь ни расходятся отзывы въ частностяхъ, они единодушны въ осужденіи существующаго порядка. Скоттъ называетъ его даже національнымъ скандаломъ. Это множество безжизненныхъ мелкихъ приходовъ, межсумки въ родѣ unions и districts, управленіе чрезъ неотвѣтственныя управы, при помощи цѣлой арміи оплачиваемыхъ жалованьемъ чиновниковъ, безъ общинныхъ сходокъ и безъ сознанія личнаго долга въ отношеніи хозяйственныхъ союзовъ въ общинѣ; наконецъ — безсистемная масса общинныхъ сборовъ, съ произвольными раскладочными масштабами, съ перепутанными между собою раскладочными округами, съ расточительнымъ управленіемъ и недостаточнымъ контролемъ,—все это безпорядочное зданіе англійскихъ мѣстныхъ налоговъ конечно не можетъ служить образчикомъ для другихъ странъ. Можно повторить вмѣстѣ съ Гарднеромъ, что мѣстные налоги въ Англіи составляютъ «весьма тяжелую и несправедливую часть общественныхъ повинностей».

Необходимость преобразованія теперь уже не возбуждаетъ сомнѣній. Мнѣнія расходятся только въ томъ, слѣдуетъ ли перестроить все зданіе мѣстныхъ повинностей, начиная съ основанія, или ограничиться только поправками и дополненіями. Практическія соображенія говорятъ, конечно, въ пользу мѣры послѣдняго рода; но высшія, общія соображенія убѣждаютъ въ несомнѣнной необходимости полной передѣлки всей системы.

Одинъ изъ важнѣйшихъ недостатковъ существующей системы отсутствіе одного общаго основанія для раскладки мѣстныхъ сборовъ. Правда, силою вещей, это общее основаніе до нѣкоторой степени установлено: налогъ для бѣдныхъ служитъ прототипомъ для многихъ другихъ налоговъ, а нѣкоторые изъ нихъ взимаются просто въ видѣ накладки при этомъ налогѣ. Но, къ отчаянію поклонниковъ старины, теперь все шире распространяется убѣжденіе, что poor rate не имѣетъ свойствъ мѣстнаго налога, что попеченіе о бѣдныхъ должно быть дѣломъ государственнымъ. Еслиже poor rate по существу своего назначенія не есть налогъ мѣстный, то его надо исключить изъ числа мѣстныхъ сборовъ, съ чѣмъ вмѣстѣ потеряется возможность пріурочивать къ нему систему мѣстнаго обложенія.

Желанія въ смыслѣ обращенія poor rate въ общегосударственный налогъ не только высказываются въ общихъ выраженіяхъ, но и прямо уже обле-

*) Профессоръ Роджерсъ указываетъ, что убѣжденіе въ обремененіи недвижимой собственности мѣстными налогами привело къ дарованію ей нѣкоторыхъ льготъ въ видѣ возмездія. Таковы: изъятіе отъ платежа пошлинъ съ наслѣдствъ по завѣщанію (probate duty); правила оцѣнки для взятія налога съ недвижимой собственности, наслѣдуемой безъ завѣщанія, болѣе льготныя, чѣмъ для движимости; полученіе за низшій % ссудъ (advances) отъ правительства на улучшеніе имѣній и пр. А между тѣмъ, говоритъ Роджерсъ, не было выставлено еще ни одного довода, который подтверждалъ бы идею, будто мѣстные налоги составляютъ обложеніе недвижимой собственности, а не промышленности вообще.

каются въ форму проектовъ общаго государственнаго налога для бѣдныхъ. Таковы проекты *Briggs*'а *) и *Sheppard*'а **). Бриггсъ предлагаетъ уничтожить существующую систему налога для бѣдныхъ, передать завѣдываніе сборомъ этимъ правительству, съ распространеніемъ налога на всѣхъ лицъ, начиная съ 21-лѣтняго возраста, какъ мужескаго, такъ и женскаго пола, получающихъ жалованье, начиная съ королевы и до самаго мелкаго ремесленника. Неполучающіе жалованья не должны быть привлекаемы къ налогу. Наименьшая норма податнаго дохода должна быть, по его мнѣнію, 1 ф. ст. въ недѣлю, и съ этой суммы слѣдуетъ брать по 1 пенни въ недѣлю или $^1/_{240}$ часть дохода. Всѣ торговыя и промышленныя занятія должны быть обложены въ томъ же размѣрѣ — по ихъ чистому доходу. Систему собиранія и уплаты сбора авторъ полагаетъ до крайности упростить примѣненіемъ особыхъ марокъ для квитанцій въ полученіи жалованія (wages'receipt stamps). Авторъ думаетъ даже, что его система и принятыя имъ основанія должны быть усвоены и всѣмъ вообще налогамъ, какъ общиннымъ, такъ и государственнымъ.

Шеппардъ тоже развиваетъ мысль, что пособіе бѣднымъ есть дѣло общее, а не мѣстное, и что поэтому сборы на бѣдныхъ могутъ быть устроены справедливо только тогда, когда никто не будетъ изъемлемъ отъ обязанности помогать бѣднымъ по мѣрѣ своихъ средствъ; ибо это нравственная обязанность для всѣхъ и во всемъ государствѣ одинаковая. Наоборотъ, говоритъ онъ, *мѣстные* налоги справедливы только тогда, когда каждый плательщикъ облагается ими приблизительно по соразмѣрности выгодъ, получаемыхъ имъ отъ затраты взятыхъ съ него сборовъ. Слѣдовательно отдѣленіе другъ отъ друга такихъ предметовъ, какъ призрѣніе бѣдныхъ и мѣстные налоги, столь несходныхъ по природѣ своей и дѣйствіямъ, существенно необходимо.

А посему справедливость требуетъ, чтобы мѣстные налоги имѣли и иной податной источникъ; ибо всякое покушеніе брать налогъ для двухъ разныхъ цѣлей съ одного и тогоже плательщика, не разбирая ихъ поводовъ, все равно, что относиться съ большею несправедливостью къ тому или другому разряду податныхъ лицъ. Правда, что въ настоящее время налогъ для бѣдныхъ уже не то, что былъ первоначально: къ цѣлямъ призрѣнія бѣдныхъ теперь присоединено множество другихъ цѣлей, чисто мѣстныхъ, удовлетворяемыхъ изъ этогоже источника. Этимъ-то обстоятельствомъ, думаетъ Шеппардъ, и было отвлечено вниманіе общества отъ разсмотрѣнія вопроса, насколько система, созданная три столѣтія тому назадъ, приложима къ обстоятельствамъ и требованіямъ нашего времени. Въ прежнее время бѣдные каждаго прихода были дѣйствительно *его* бѣдными и было справедливо возложить на него и попеченіе о нихъ. Но въ теченіи настоящаго столѣтія, усовершенствованіе и удешевленіе средствъ сообщенія сдѣлало то, что передвиженіе стало легче и у многихъ вошло въ при-

*) Proposed universal poor rate, 1869.

**) Local taxation and parochial government, 1870.

вычку. Такъ что нѣтъ ничего необыкновеннаго, что иные приходы обременены теперь бѣдными свыше нормальной пропорціи и именно бѣдными, явившимися изъ другихъ мѣстъ. Это вособенности замѣтно въ большихъ городахъ, а также тамъ, гдѣ попечители менѣе строги въ разборѣ просящихъ пособія.

Единственное и естественное средство помочь дѣлу состоитъ, по мнѣнію Шеппарда, въ расширеніи площади дѣйствія подати для бѣдныхъ до предѣловъ всей Англіи и Уэльса, т. е. въ образованіи общаго однообразнаго государственнаго налога для пособія бѣднымъ. Этимъ, какъ онъ думаетъ, устранились бы и та несправедливость и неравномѣрность, которыя теперь существуютъ вслѣдствіе различія окладовъ налога по приходамъ. «Съ учрежденіемъ общенароднаго налога для бѣдныхъ, свободнаго отъ всякихъ расходовъ мѣстнаго свойства, исчезли бы всѣ неудобства и затѣмъ не было бы уже никакихъ затрудненій для оказыванія пособій въ случаяхъ народныхъ бѣдствій. Централизація стала существенно необходима для приведенія въ лучшій порядокъ дѣла призрѣнія бѣдныхъ. Словомъ—его слѣдуетъ считать не мѣстнымъ, а общимъ государственнымъ дѣломъ». Далѣе, въ отношеніи системы паденія poor rates на одну только real property авторъ находитъ, что система эта обладаетъ несомнѣннымъ достоинствомъ—простотою. Но простотѣ, говоритъ онъ, не слѣдуетъ жертвовать справедливостью: существующая система, возлагающая всю тяжесть мѣстнаго обложенія на недвижимую собственность и дѣлающая плательщикомъ occupier'а, имѣетъ послѣдствіемъ то, что весьма значительная часть народнаго дохода остается свободною отъ мѣстныхъ налоговъ; и между тѣмъ, бѣдные же вынуждены помогать бѣднымъ въ гораздо большемъ размѣрѣ, чѣмъ допускается справедливостью *).

Будущимъ основаніемъ налога для бѣдныхъ, по мнѣнію Шеппарда, долженъ бы быть доходъ (income) въ полномъ его составѣ и правила, принимаемыя для налога подоходнаго, были бы вѣроятно, съ нѣкоторыми измѣненіями, вполнѣ удобны и справедливы и для мѣстнаго налога. Одно изъ важныхъ препятствій къ принятію этихъ правилъ составляетъ необходимость гласности дѣла, тогда какъ большинство считаетъ его чисто домашнимъ. Обложеніе недвижимой собственности не можетъ представить затрудненій; но обложеніе доходовъ отъ промысловъ и т. п. представляетъ затрудненія, какъ въ томъ, что придется требовать доказательствъ величины доходовъ, такъ и въ томъ, что меньшая прочность доходовъ этого рода противъ доходовъ отъ недвижимости не допускаетъ совершенно одинаковаго размѣра обложенія тѣхъ и другихъ.

*) Роджерсъ напротивъ хотя и признаетъ poor rate самымъ тяжелымъ для фермера налогомъ, но видитъ въ немъ страховую плату для сохраненія жизни и здоровья земледѣльца. Кромѣ того налогъ этотъ, по его мнѣнію, удешевляетъ трудъ, увеличивая тѣмъ ренту. Ибо, при отсутствіи его, земледѣлецъ долженъ бы былъ создавать самъ себѣ то, на что употребляется этотъ сборъ, и слѣдовательно требовать бо́льшаго заработка. Однако, если принять, что налогъ ложится на ренту, то приростъ ея, происходящій отъ удешевленія труда, долженъ теряться.

Какъ бы то ни было, по принципъ привлеченія къ poor rate доходовъ всякаго рода есть принципъ правильный и справедливый. Дѣло лишь въ осуществленіи его способомъ, возбуждающимъ наименѣе возраженій. Что касается до собиранія налога, то Шеппардъ полагаетъ оставить его въ рукахъ мѣстныхъ же властей, но съ тѣмъ, чтобъ local rates передавались бы сборщиками казначею мѣстнаго управленія, а poor rate, какъ сборъ національный, передавался бы въ вѣдѣніе управленія призрѣнія бѣдныхъ. Поставя такимъ образомъ налогъ для бѣдныхъ совершенно отдѣльно отъ прочихъ мѣстныхъ налоговъ, какъ не имѣющій никакихъ свойствъ мѣстнаго налога, авторъ переходитъ къ разсмотрѣнію неудобствъ прочихъ мѣстныхъ податей и средствъ для устраненія оныхъ.

Большую часть золъ существующей системы мѣстныхъ налоговъ онъ приписываетъ раздѣленію власти наложенія ихъ между множествомъ отдѣльныхъ учрежденій. Poor Rates налагаются попечителями бѣдныхъ; county rates—мировыми судьями въ четвертныхъ съѣздахъ; highway rates—надзирателями дорогъ; improvement, general district, lighting и sewerage rates — управами народнаго здравія, church rates—церковными старостами; turnpike tolls—дорожными комисарами. Сверхъ того есть много другихъ сборовъ, которые взимаются различными властями по нѣкоторымъ только городамъ и мѣстностямъ. Ясно, что соединеніе всѣхъ мѣстныхъ сборовъ въ одинъ сборъ, взимаемый одною властью, не только упростило бы систему обложенія, но и дало бы значительную экономію въ издержкахъ взиманія и устранило бы тяжелое для плательщиковъ неудобство уплаты значительныхъ суммъ въ неправильные промежутки времени.

Подобно Гошену, Шеппардъ полагаетъ, что единицами, на которыя должно быть раздѣлено все государство для веденія мѣстнаго хозяйства, должны быть приходы. Онъ замѣчаетъ, однако, противъ этого дѣленія, что бремя повинностей каждой мѣстности должно лежать по справедливости на тѣхъ именно лицахъ, которыя пользуются удобствами, проистекающими отъ удовлетворенія мѣстныхъ потребностей. Между тѣмъ, если въ предѣлахъ прихода есть округи, для которыхъ польза эта не одинакова, то одинаковое обложеніе ихъ было бы, очевидно, несправедливо. Поэтому онъ одобряетъ существующее дозволеніе дѣлить приходы, для обложенія, на части. Засимъ, если принять основною мѣстною податною единицею приходскій округъ (district in the parish), то количество сбора, слѣдующаго съ каждаго такого округа и сумма предстоящихъ въ графствѣ расходовъ—могутъ быть удобно исчисляемы управой графства (County board). Она сообщала бы о нихъ мѣстнымъ приходскимъ управленіямъ, а они предписывали бы годовой сборъ для покрытія всей суммы своихъ расходовъ и собирали бы его въ 4 срока въ году, какъ это и было предложено комитетомъ о мѣстныхъ налогахъ 1868 г.

Далѣе Шеппардъ рѣшаетъ вопросъ о томъ, кто долженъ быть плательщикомъ мѣстныхъ сборовъ и въ какой мѣрѣ можно сохранить раскладку мѣстныхъ налоговъ по налогу для бѣдныхъ? — Такъ какъ мѣстные налоги, замѣчаетъ онъ, состав-

ляютъ мѣстное бремя, основаніемъ котораго служатъ выгоды, получаемыя жителями округа отъ дѣятельности мѣстнаго управленія, то прежде всего податнымъ лицомъ здѣсь оказывается содержатель или съемщикъ имѣнія, какъ лицо, постоянно живущее въ данной мѣстности. Правда и то, что отъ хорошаго устройства дорогъ, стоковъ и пр. недвижимая собственность получаетъ бо́льшую цѣнность и даетъ бо́льшую ренту; но это не можетъ служить доводомъ въ пользу сложенія мѣстныхъ налоговъ на собственника. Доколѣ выборъ членовъ въ мѣстное управленіе будетъ оставаться въ рукахъ съемщиковъ, дотолѣ будетъ несправедливо возлагать на собственниковъ налоги, за употребленіемъ которыхъ они не имѣютъ контроля. Итакъ, въ противность многимъ другимъ, Шеппардъ желаетъ, чтобы податнымъ лицомъ въ мѣстномъ обложеніи оставался пока съемщикъ. Что касается до основанія для раскладки мѣстныхъ налоговъ, то онъ находитъ, что poor rate можетъ остаться этимъ основаніемъ; такъ какъ, согласно его проекту, налогъ этотъ будетъ обладать оцѣнками чистаго дохода всей недвижимой собственности въ королевствѣ. Приданіе же раскладочнымъ спискамъ налога для бѣдныхъ такой формы, которая давала бы удобство пользоваться ими для раскладки прочихъ мѣстныхъ налоговъ, есть уже просто вопросъ подробностей.

Необходимость основать приходское обложеніе на налогѣ для бѣдныхъ или какомъ нибудь другомъ прочномъ и хорошемъ основаніи очевидна, если сообразить, что нужны еще сборы для расходовъ графства. Долгое время сборы эти основывались на приходскихъ сборахъ, весьма неравномѣрныхъ. Union Assessment Act значительно исправилъ это неудобство. Но какъ Unions не совпадаютъ съ Counties, то все таки распредѣленіе сборовъ для графствъ между приходами остается неравномѣрнымъ. А существующій обычай брать county и police rates просто изъ общей суммы poor rate ничѣмъ не можетъ быть оправданъ; ибо брать деньги на одинъ предметъ съ тѣмъ, чтобы истратить ихъ на совершенно иной, противорѣчитъ правильному понятію общественныхъ интересовъ и народнаго благосостоянія.

Highway rates, бывшія прежде повинностью только земли, теперь взимаются и съ строеній, что Шеппардъ находитъ совершенно справедливымъ; ибо дороги полезны не для однихъ земледѣльцевъ, но и для другихъ жителей. Что касается до Turnpicke roads, то ихъ, какъ представляющихъ большія препятствія свободѣ движенія, Шеппардъ признаетъ однимъ изъ величайшихъ золъ. До появленія желѣзныхъ дорогъ highways составляли единственное средство сообщенія и потому, думаетъ онъ, было совершенно разумно, чтобы тотъ, кто пользовался ими для транспортированія людей и вещей, имѣя въ нихъ подспорье къ полученію дохода, платилъ бы и на содержаніе ихъ. Теперь же напротивъ всѣ обыкновенныя дороги существуютъ лишь для мѣстныхъ сообщеній, а потому и содержаться должны изъ мѣстныхъ средствъ.

Далѣе, авторъ находитъ возможнымъ перенести часть нынѣшнихъ мѣстныхъ расходовъ на государственную казну. Онъ предполагаетъ передать дѣла граф-

ствъ въ особыя County boards, находя однако, что часть этихъ дѣлъ должна быть оставлена по прежнему въ вѣдѣніи Четвертныхъ Съѣздовъ. Завѣдываніе преступниками, наблюденіе за тюрьмами и исправительными заведеніями есть спеціально ихъ дѣло, порученное имъ отъ имени королевы, а потому всего правильнѣе было бы, чтобы издержки на этотъ предметъ были возложены на государственную казну.

Иной характеръ имѣютъ police rates, хотя происхожденіемъ своимъ обязанныя тоже преступленію. Они служатъ для обороны жителей прихода отъ злоумышленниковъ и для открытія преступниковъ. Издержки доставки преступниковъ къ суду должны лежать на томъ приходѣ, гдѣ преступленіе учинено, а далѣе уже на государственной казнѣ. Пособія отъ государства на содержаніе полиціи совершенно раціональны; тѣмъ болѣе, что каждый благонамѣренный гражданинъ заинтересованъ въ сохраненіи закона и порядка на всемъ пространствѣ государства. Но нельзя забывать, что иные округи болѣе нуждаются въ полицейской силѣ и въ бо́льшемъ размѣрѣ, чѣмъ другіе. Потому было бы пожалуй правильнѣе, чтобы каждый приходъ самъ содержалъ всю свою полицейскую силу, а правительство употребляло бы платимыя имъ теперь пособія на покрытіе 4-й доли расходовъ на полицію, — по предмету содержанія тюремъ и принятія прочихъ средствъ для наказанія и исправленія преступниковъ.

Въ заключеніе авторъ выражаетъ желаніе, чтобы не было ненужнаго вмѣшательства центральной власти въ мѣстныя дѣла. «Вмѣшательство это, говоритъ онъ, умаляло бы достоинство мѣстнаго представительства, уничтожало бы его отвѣтственность и полезность приходскихъ и городскихъ учрежденій для мѣстнаго и народнаго прогресса. Каждый приходъ долженъ быть маленькимъ государствомъ, которому законодательство должно содѣйствовать къ сохраненію закона и порядка. Напротивъ того, вмѣшательство правительства въ мѣстныя дѣла способно разстроить ихъ успѣшность удаленіемъ поводовъ къ соревнованію. Оно вноситъ зависимость отъ государства въ такую область, гдѣ независимость дѣйствій наиболѣе благотворна».

Неизвѣстный авторъ брошюры: A scheme of county administration, by a county magistrate (London, 1869), давая планъ переустройства администраціи графствъ, высказываетъ также мысли, сходныя съ сейчасъ разсмотрѣнными. Онъ говоритъ, что право представительства и платежъ налоговъ должны идти вмѣстѣ; что контроль полученія и расходованія сборовъ долженъ быть, по возможности, отданъ въ руки представительныхъ учрежденій; что должно быть принято одно основаніе для всякаго рода мѣстныхъ налоговъ и т. д.

Вопросъ о консолидированіи мѣстныхъ налоговъ, т. е. о превращеніи ихъ въ одинъ налогъ, періодически взимаемый разъ въ годъ или по полугодіямъ, не оставленъ безъ вниманія и у Пэльгрева. Онъ тоже находитъ, что это было бы очень удобно, и одобряетъ проектъ Гошена, составленный въ этомъ смыслѣ. Уже одно то было бы важнымъ улучшеніемъ, по его мнѣнію, что была бы возможность правильно устроить контроль сборовъ и расходовъ. Существенное

неудобство такой консолидаціи видятъ обыкновенно въ томъ, что тутъ плательщики должны выплачивать вдругъ, въ одинъ-два срока значительныя суммы, что конечно не для всякаго удобно, и особенно при совпаденіи сроковъ съ сроками уплаты государственныхъ налоговъ. Пэльгревъ объясняетъ, что послѣднее обстоятельство могло бы быть устранено назначеніемъ срока для уплаты мѣстныхъ налоговъ 6-ю мѣсяцами позже уплаты государственныхъ, причемъ налоги, по его мнѣнію, слѣдовало бы требовать за годъ впередъ, что значительно способствовало бы устраненію различныхъ обмановъ и уменьшило бы число недоимщиковъ. Неудобство же уплаты разомъ большихъ суммъ, равно и другія неудобства вознаградились бы, какъ онъ думаетъ, экономіей въ издержкахъ, вслѣдствіе улучшенія контроля и вообще вслѣдствіе большей ясности во всѣхъ отношеніяхъ; между тѣмъ какъ при теперешней запутанной системѣ огромность суммъ, взимаемыхъ для мѣстныхъ цѣлей, вовсе ускользаетъ отъ вниманія публики. Завѣдываніе такимъ объединеннымъ мѣстнымъ сборомъ могло бы оставаться, думаетъ Пэльгревъ, по прежнему въ рукахъ муниципальныхъ властей во всѣхъ городахъ и мѣстечкахъ; притомъ, гдѣ сборы эти невелики, собираніе ихъ можно бы поручить сборщикамъ казенныхъ доходовъ.

Помимо очевидныхъ удобствъ, которыя привела бы съ собою эта система, она конечно, облегчила бы выполненіе весьма желательной мѣры, — именно объединенія всего мѣстнаго управленія, теперь чрезвычайно разбросаннаго. Теперь нѣтъ мѣстности, гдѣ бы не было, покрайней мѣрѣ, хотя двухъ учрежденій, завѣдующихъ мѣстными сборами; обыкновенно же ихъ бываетъ больше (каковы: guardians of the poor; boards of health; town councils; county magistrates и т. д.). Къ прежнимъ учрежденіямъ присоединились съ недавняго времени school boards, которыя вѣроятно вскорѣ сдѣлаются повсемѣстными и получатъ собственную власть для собиранія нужныхъ имъ средствъ. Такимъ образомъ дробленіе мѣстныхъ властей не только поддерживается, но иногда идетъ и еще дальше.

Но понятно, что только объединеніемъ сборовъ и завѣдующихъ ими властей (въ parochial boards и county financial boards,—какъ желаетъ Пэльгревъ) будутъ устранены: «хаосъ завѣдующихъ властей, хаосъ сборовъ, хаосъ податныхъ территорій и чрезвычайное разнообразіе способовъ собиранія, употребляемыхъ различными мѣстными властями въ различныхъ территоріяхъ», —какъ отзывался Гошенъ о современной системѣ мѣстныхъ налоговъ Англіи, при внесеніи въ Парламентъ своего проекта ихъ реформы 3 апрѣля 1871 г.

Подобнымъ же образомъ высказывается и Бэкстеръ. Главное зло, отъ котораго страдаетъ англійское мѣстное самоуправленіе, онъ видитъ въ раздробленности властей и запутанности подраздѣленій на округи, чему особенно способствовала реформа мѣстнаго управленія, осуществленная въ 1834 г. Средство для устраненія зла, по его мнѣнію, очень просто: стоитъ только соединить всѣ эти различные виды округовъ въ одинъ видъ, который долженъ быть ничѣмъ инымъ, какъ подраздѣленіемъ графства, а самъ — подраздѣляться на приходы и городскія общества. Такимъ образомъ мѣстное управленіе пришло

бы къ прежнему своему гармоническому дѣленію на графства, округи и приходы. Но еслибы внутренніе интересы и трудность измѣненія установившихся границъ и сборовъ воспрепятствовали такому объединенію, то пришлось бы, оставя существующіе округи и пр., какъ они есть, принять планъ Гошена, т. е. сдѣлать приходъ единицею мѣстнаго управленія и поручить ему собираніе консолидированнаго сбора для потребностей графства и различныхъ окружныхъ властей. Но такая система, замѣчаетъ Бэкстеръ, все таки не устранила бы отсутствія простоты и единства, которымъ страдаетъ англійское мѣстное управленіе.

Засимъ Бэкстеръ предлагаетъ учредить въ каждомъ графствѣ или подраздѣленіи онаго по три власти: 1) *Управу графства—County Board*, состоящую изъ мировыхъ судей и выборныхъ представителей—для контролированія предметовъ, касающихся графствъ, съ нѣкоторой властью наложенія сборовъ для потребностей графствъ и округовъ. 2) *Окружныя управы — District Boards*, которыя должны быть учреждены для объединенныхъ округовъ (безъ включенія городовъ), на которые имѣютъ подраздѣлиться графства. Члены этихъ управъ должны быть выбираемы на половину собственниками и на половину съемщиками. Управы должны раскладывать и собирать консолидированный сборъ для всѣхъ нуждъ графства и его округовъ. 3) *Приходскія собранія—Vestries* должны оставаться для завѣдыванія всѣми дѣлами приходовъ, ихъ расходами и доходами..

Такая система—однообразная, стройная съ своими властями, съ объединенными сборами, привела бы конечно къ сбереженію времени, денегъ и къ большей суммѣ полезныхъ результатовъ. Тягость мѣстныхъ налоговъ, сверхъ того, можно бы облегчить перенесеніемъ нѣкоторыхъ расходовъ государственнаго характера на государственную казну.

Что касается до передѣлки границъ округовъ, т. е. приведенія всѣхъ подраздѣленій къ однородному виду, то это встрѣчаетъ, по словамъ Бродрика, огромное затрудненіе, задерживающее и законодательныя попытки, затрудненіе, состоящее въ томъ, что измѣненіе границъ территорій должно повести за собою и перемѣну въ паденіи мѣстныхъ налоговъ. Но затрудненіе это не такъ значительно, какъ инымъ кажется. Законъ 1865 г. (Union Chargeability Act), напримѣръ, серьезно измѣнилъ паденіе подати для бѣдныхъ; но благодѣтельные результаты этого закона перевѣсили всѣ неудобства, которыми онъ сопровождался на первое время для отдѣльныхъ лицъ. Вѣдь и при старыхъ границахъ населеніе и его податное имущество не остаются безъ перемѣнъ и никто не можетъ полагать, что платимые имъ налоги будутъ постоянно одинаковы. Напротивъ того, можно сказать, что при сохраненіи различія между общими и спеціальными сборами, перемѣна границъ округовъ сдѣлала бы мѣстное управленіе болѣе дѣйствительнымъ, хотя можетъ быть и не привела бы къ значительному уменьшенію расходовъ управленія.

Другое указываемое иногда затрудненіе для реформы мѣстнаго управленія состоитъ въ трудности равномѣрнаго привлеченія къ мѣстнымъ налогамъ всѣхъ

видовъ собственности. Но и это затрудненіе, по мнѣнію Бродрика, несущественно; сколь ни важно рѣшеніе вопроса о равномѣрности обложенія, но для передѣлки строя мѣстнаго управленія оказываются посторонними соображенія о томъ, будутъ ли богатые капиталисты нести одинаковую долю налоговъ съ съемщиками недвижимой собственности или нѣтъ, будетъ ли карманъ ихъ больше затронутъ мѣстными налогами въ подоходной формѣ или просто въ формѣ пособій отъ казны мѣстному самоуправленію. Нѣтъ сомнѣнія, что если личные доходы должны подлежать обложенію точно также, какъ и имущественные, то владѣльцы оныхъ должны получить право голоса на мѣстныхъ выборахъ, что будетъ очень полезно. Этиже самыя соображенія высказывались и относительно раскладки мѣстныхъ налоговъ пополамъ на владѣльцевъ и съемщиковъ (half rating system), предложенной Гошеномъ въ 1871 г. Предложеніе это подкрѣпляется примѣромъ Шотландіи, гдѣ въ прежнее время мѣстные налоги лежали исключительно на съемщикахъ, а потомъ разложены на нихъ пополамъ съ собственниками. Система эта принесла большую пользу мѣстному управленію, возбудивъ къ нему интересъ въ просвѣщенномъ классѣ крупныхъ собственниковъ. Бродрикъ думаетъ даже, что и неособенно нужно, чтобъ административныя территоріи мѣстнаго управленія непремѣнно совпадали съ территоріями податными, что даже устранилось бы много путаницы, еслибъ это различіе было проведено полнѣе. Едва-ли это такъ: кажется самое естественное требованіе, чтобы каждый округъ удовлетворялъ своимъ нуждамъ изъ средствъ, собираемыхъ съ *его* жителей. Это — основное начало мѣстныхъ податей; только такимъ разграниченіемъ податей по соотвѣтственнымъ территоріямъ и можетъ выработаться правильный составъ мѣстныхъ финансовъ и мѣстныхъ бюджетовъ. Если же административные округи для земской дѣятельности будутъ одни, а округи для раскладки податей другіе, то земскіе финансы потеряютъ свою связь съ земскимъ управленіемъ и займутъ положеніе, весьма сходное съ отношеніемъ государственной казны къ государственному управленію, т. е. сдѣлаются общею кассой для всѣхъ земскихъ единицъ. Но такое превращеніе, идущее въ разрѣзъ съ идеей мѣстнаго самоуправленія, вовсе не желательно.

Какъ бы то ни было наконецъ, недостатки существующей системы англійскихъ мѣстныхъ налоговъ не подлежатъ сомнѣнію и достаточно выяснились въ сознаніи общества, доказательствомъ чему служитъ, между прочимъ, не только появленіе проектовъ для ихъ преобразованія, но и законодательная дѣятельность новѣйшаго времени. Въ теченіи послѣднихъ 20—25 лѣтъ появилось нѣсколько новыхъ законовъ, такъ или иначе касающихся этого вопроса и, можно сказать, мало по малу, но настойчиво проводящихъ реформу. Таковы: 1) The Union Assessment Committee Act, 1862, указавшій (собственно для Англіи) болѣе дѣйствительныя мѣры къ обезпеченію однообразія и правильности въ оцѣнкахъ по приходамъ и союзамъ. 2) The Union Assessment Committee Amendment Act, 1864—заключающій въ себѣ поправку къ предъидущему за-

кону относительно порядка апелляціи противъ раскладокъ poor rates и дополнительныя мѣры обезпеченія правильности оцѣнокъ для poor rates. 3) The Union Assessment Act, 1880 (составившій съ двумя предъидущими одно цѣлое, подъ названіемъ Union Assessment Act, 1862 to 1880), коимъ постановлено, что правила двухъ предъидущихъ законовъ должны быть распространяемы и на приходы, невключенные въ союзъ приходовъ (union of parishes), и въ которыхъ призрѣніемъ бѣдныхъ завѣдуютъ boards of guardians, избираемые по правиламъ закона 1834 г. или какихъ либо мѣстныхъ законовъ. 4) Education Act, 1870, сдѣлавшій въ извѣстныхъ случаяхъ обязательнымъ учрежденіе въ приходахъ School Boards, съ правомъ взиманія особаго сбора на школы. 5) An Act for constituting a local government Boargd, 1871, замѣнившій этимъ новымъ центральнымъ для Англіи учрежденіемъ прежній Poor law Board. 6)The rating Act, 1874, распространившій мѣстную податную обязанность на изъятые дотолѣ отъ нея объекты, содержащій притомъ и правила для оцѣнки ихъ доходности. 6) The divided Parishes and Poor Law Amendment Act, 1876, коимъ указанъ новый порядокъ сліянія мелкихъ приходовъ и дробленія крупныхъ, и измѣненія территоріальнаго состава союзовъ, въ видахъ удобства управленія, съ предоставленіемъ принятія этихъ мѣръ непосредственно Local Government Board'у. Тѣмъ же закономъ сдѣланы нѣкоторыя измѣненія въ правилахъ призрѣнія бѣдныхъ и отмѣнено изъятіе муниципальной собственности отъ сбора на оное. 7) Законъ 1882 г. подъ тѣмъ же самымъ названіемъ, что предъидущій и сосдополненіе къ нему. Онъ сдѣлалъ обязательнымъ включеніе частей чужихъ приходовъ въ тѣ приходы, внутри коихъ эти части находятся и дозволилъ учреждать сборъ poor rate и въ частяхъ приходовъ, если эти части особо въ немъ нуждаются. 8) Municipal Corporations Act, 1882, устанавливающій новыя правила устройства городскаго управленія и хозяйства. 9) Законъ 1869 г. относительно однообразія оцѣнокъ и раскладокъ въ столицѣ.

Что касается до общаго и повсемѣстнаго преобразованія организаціи мѣстныхъ финансовъ, то, подъ кліяніемъ наростающей потребности, оно, можетъ быть, уже давно осуществилось бы, еслибы не встрѣчало препятствія въ столь характеристической, упорной привязанности англичанъ къ исторически выработавшимся учрежденіямъ и законамъ. Если припомнимъ, что эта привязанность не только не помѣшала, а напротивъ помогла развитію тѣхъ началъ государственнаго и мѣстнаго управленія, которыми такъ справедливо гордится эта страна, то конечно мы не поторопимся упрекнуть Англію въ косности или отсталости за то, что она не бросается тотчасъ же на всякую, предлагаемую ей новинку или передѣлку. Во всякомъ случаѣ, вниманіе общества къ вопросу о мѣстныхъ налогахъ поддерживается постоянно изслѣдованіями о мѣстныхъ налогахъ, докладами, парламентскими запросами и преніями, проектами и появляющимися по временамъ новыми законами. Можно указать, напримѣръ, на доклады Гошена, изслѣдованія Пэльгрева, Бэкстера, Кобденскаго клуба, законодательные проекты (неимѣвшіе впрочемъ успѣха) министерства, нѣкоторыя постановленія Парла-

мента (напр. о необходимости разграничить объекты обложенія государственнаго и мѣстнаго), агитацію разныхъ земледѣльческихъ коммиссій (Chambers of agriculture) и наиболѣе обложенныхъ плательщиковъ мѣстныхъ налоговъ и т. д. Немаловажную роль для разъясненія вопроса о мѣстныхъ налогахъ играютъ конечно также оффиціальные отчеты о нихъ и статистическія изслѣдованія.

Статистическія данныя о мѣстныхъ налогахъ Великобританіи *).

Англія и Уэльсъ. До парламентскаго доклада, представленнаго президентомъ Poor Law Board'a Гошеномъ въ 1870 году не было удовлетворительныхъ свѣдѣній по статистикѣ мѣстныхъ налоговъ Англіи. Хотя докладъ этотъ и особенно вѣрность его статистическихъ выводовъ подверглись сильной критикѣ со стороны Бэкстера; но все же данныя, собранныя Гошеномъ, остаются пока лучшимъ статистическимъ матеріаломъ. До этой работы довольствовались отрывочными свѣдѣніями, не дѣлая и попытки представить полную картину мѣстныхъ финансовъ **). Работа эта дѣйствительно весьма трудная, въ виду того, что число мѣстъ и лицъ, завѣдующихъ мѣстными сборами и расходующихъ ихъ, громадно; причемъ счетоводство ведется по разнымъ правиламъ и время заключенія счетовъ различное. Изъ свѣдѣній, сообщенныхъ Гошеномъ, многіе впервые убѣдились, что мѣстные финансы Англіи составляются не изъ однихъ прямыхъ налоговъ, а что есть и другіе довольно значительные источники, каковы косвенные сборы, пошлины, займы.

Мѣстное обложеніе заключаетъ въ себѣ три категоріи сборовъ, совершенно противоположныя. Одни сборы взимаются для общихъ національныхъ надобностей; это: poor rate, сборъ, служащій для потребностей призрѣнія бѣдныхъ вообще, какъ дѣла государственнаго, а не того только округа, гдѣ пребываютъ бѣдные, болѣе или менѣе случайно. Сборы второй категоріи взимаются для потребностей, дѣйствительно мѣстныхъ; таковы: drainage rates и вообще существующія въ большихъ городахъ improvement rates. Наконецъ, третья категорія—сборы средняго характера, идущіе на издержки, полезныя какъ мѣстности, такъ и государству вообще. Это: police rate и сборы, взимаемые въ силу разныхъ assessment act'овъ. Гошенъ называетъ эту категорію *сборамисмѣшанными*—*mixed rates*, относя сюда и всѣ сомнительные по своему характеру сборы.

Соотвѣтственно тому, что самоуправленіе въ Англіи имѣетъ весьма обширный кругъ дѣйствія—и средства, собираемыя имъ для осуществленія его

*) *Goschen*, Reports and speeches, 1872. *Baxter*, Local gov. and taxation, 1874. *Palgrave*, The local taxation, 1871. Cobden Club Essays: Loc. gov. and taxation, 1875. Докладъ *Craigie* въ Journ. of Stat. Society, 1877, June. Оффиціальные: Abstracts of the County treasurers accounts, Municipal borough accounts; Local taxation returns (изготовляемые съ 1871 г. подъ наблюденіемъ Local govern. Board'a; а съ 1861 г. по 70 г. изготовлявшіеся въ Home office). Statistical Abstracts for the United Kingdom, The financial reform Almanack.

**) Ср. *Wilson*, The national budget, 1882, стр. 154.

дѣятельности, весьма обширны. Уже Гошенъ въ своемъ докладѣ опредѣлялъ сумму сборовъ и тратъ на мѣстныя потребности Англіи съ Уэльсомъ въ 30 м. ф. ст.; теперь она доходитъ здѣсь до 54 м. а на все королевство до 64 м. Можно даже сказать, что мѣстные финансы тамъ значительнѣе государственныхъ. Изъ бюджета государственныхъ расходовъ, равняющагося въ настоящее время $88^1/_2$ м. ф. ст. до 29 м. поглощаетъ государственный долгъ; изъ остальныхъ 60 мил. почти $^2/_3$ уходитъ на военное и морское вѣдомства и на издержки взиманія доходовъ. Такъ что на всѣ прочіе и притомъ наиболѣе полезные предметы остается лишь около 20 м. противъ 64 м. расходовъ мѣстныхъ, вполнѣ обладающихъ свойствами экономической полезности. Въ виду этого роста мѣстнаго бюджета неудивительно, что жалобы на тяжесть мѣстныхъ налоговъ и желаніе реформы ихъ стали слышаться все чаще и чаще. Уже 50 лѣтъ тому назадъ сборъ poor rate достигъ такой высоты, что признано было необходимымъ пересмотрѣть всю систему мѣстныхъ сборовъ. Законъ—Poor Law Amendment Act 1834 г. дѣйствительно на нѣкоторое время сократилъ размѣры сбора: въ 1834 г. poor rate собрано было 6.317.255, а въ 1837 году только 5.300.000 ф. ст. Но впослѣдствіи времени суммы сборовъ стали опять возрастать. Сильное увеличеніе началось по введеніи новыхъ правилъ мѣстнаго управленія, приблизительно съ 1852 г. Движеніе этого возрастанія мѣстныхъ сборовъ весьма интересно; Report on Local Taxation 1870 г. даетъ слѣдующія цифры мѣстныхъ налоговъ за 1868 г.: Сумма этихъ сборовъ во всемъ Соединенномъ Королевствѣ составляла 36 м. ф. ст., и въ томъ числѣ крупнѣйшая доля—30.140.000 приходилась на Англію и Уэльсъ. Изъ этихъ 30 м. дали: $53,5\%$=16.200.000 ф. ст. прямые налоги; $14,2\%$=4.350.000—косвенные сборы (акцизы и разныя пошлины); $4,2\%$=1.325.000—доходы съ недвижимой собственности мѣстныхъ союзовъ и продажи ея; 4% = 1.225.000—казенныя пособія; 19%=5.500.000—займы; $5,1\%$=1.540.000—разные доходы.

Сумма эта расходовалась такимъ порядкомъ: $43,1\%$=13.000.000 ф. ст. въ городскихъ округахъ; $16,8\%$ = 5.030.000 — въ сельскихъ; $31,3\%$ = 9.470.000—частію въ сельскихъ, частію въ городскихъ округахъ; $8,8\%$= 2.640.000—морскими и портовыми учрежденіями. Прямые мѣстные налоги имѣютъ болѣе земскій характеръ. Прочіе мѣстные сборы и доходы преимущественно принадлежатъ городамъ. Расходованіе прямыхъ сборовъ представляется въ слѣдующемъ видѣ: изъ 16.223.000 ф. ст. израсходовано было городскими учрежденіями 5.119.000 ф. ст.; сельскими—3.178.000; частію городскими, частію сельскими 7.926.000. Изъ этихъ данныхъ видно, что городъ въ Англіи есть одинъ изъ главныхъ членовъ въ системѣ самоуправленія и что выдѣлить его, при изслѣдованіи системы англійскихъ мѣстныхъ налоговъ—значило бы не дать полной картины этой системы.

По предметамъ назначенія мѣстные налоги распредѣлялись въ 1868 г. такъ: 1) Poor relief или Poor rate 7.825.592 ф. ст.; 2) County—Hundred—Borough Rates: а) доля, взимаемая въ видѣ накладныхъ сборовъ при Poor Rate

2.462.922, b) въ видѣ особыхъ сборовъ 493.285 ф. ст.; 3) Highway Rate: a) накладными сборами при Poor Rate 621.436; b) отдѣльно 916.779 ф. ст.; 4) Church Rate 217.482; 5) Lighting and Watching Rate 79.393; 6) Towns Improvement Rates 410.105; 7) General District Rate 1.683.702; 8) General and lighting rates въ столицѣ 981.140; 9) сборы состоящіе въ завѣдываніи Courts or Commissioners of sewers (включая drainage and embankment Rates) 714.734; 10) разные другіе сборы: a) взимаемые при Poor Rate 152.076, b) взимаемые отдѣльно 224.574. Итого 16.783.220 ф. ст.

Высота налоговъ по отдѣльнымъ округамъ, само собою разумѣется, чрезвычайно различна и зависитъ отъ степени населенности, а слѣдовательно и богатства округа, равно какъ и отъ размѣровъ его потребностей, тѣмъ бо́льшихъ, разумѣется, чѣмъ больше населенность. Величина же площади округовъ не имѣетъ почти никакого значенія. Такъ напримѣръ въ 1868 г. абсолютную высшую цифру обложенія представляло графство Миддльсексъ, имѣющее всего 13 кв. миль пространства, но за то 2.206.485 жит. Мѣстныхъ налоговъ было собрано 12.857.000 ф. ст., что составило около 4 шиллинговъ на фунтъ податнаго дохода и около 26 ш. на душу населенія. Абсолютный минимумъ обложенія представляло графство Ретландъ, которое при 7 кв. м. пространства и 21.861 ж. платило 20 т. ф. ст. или $2^1/_3$ ш. съ фунта дохода и $18^1/_4$ ш. на душу. Относительный же максимумъ и минимумъ обложенія представляли: максимумъ—графства Сюррей, Гентингдонъ и Сёссексъ, гдѣ приходилось съ фунта дохода $4^1/_2$, $4^1/_6$ и 4 ш. и съ души $24^3/_4$, $27^3/_4$ и $22^1/_{12}$ ш. Минимумъ представляли графства: Уэстмореландъ, Салёпъ и Кумберландъ, съ обложеніемъ въ $1^1/_2$, 2 и $2^1/_{12}$ ш. на фунтъ дохода и $10^1/_6$, $11^5/_6$ и $10^{11}/_{12}$ ш. на душу.

Среднимъ числомъ приходилось на графство 60 кв. м. и 475 т. жителей, а податей на 1 фунтъ дохода: Poor Rate 1 ш. $6^1/_2$ пенсовъ, County,—Borough Rates и т. п. 1 ш. $^1/_4$ п., всѣхъ прочихъ $9^1/_4$ п.; а въ общей суммѣ 3 ш. 4 п. на фунтъ дохода и 16 ш. $11^1/_3$ п. на душу. Если приложить сумму общинныхъ косвенныхъ налоговъ за 1868 г., составившую $4^1/_3$ м. ф. ст., то средній окладъ всѣхъ мѣстныхъ налоговъ составитъ на душу болѣе 1 ф. ст.

Несмотря на чрезвычайное наростаніе мѣстныхъ сборовъ правительство, вопреки желанію общества, обнаруживаетъ постоянно возрастающее стремленіе передавать изъ государственнаго бюджета въ мѣстный все большее и большее число предметовъ. Въ Шотландіи положеніе дѣла нѣсколько лучше. Вообще англійскій государственный бюджетъ содержитъ въ себѣ сравнительно небольшую сумму расходовъ на внутреннее управленіе. Большая часть этихъ расходовъ лежитъ на мѣстномъ бюджетѣ. Имѣютъ ли однако достаточное основаніе жалобы на непомѣрность мѣстнаго обложенія? Бремя это дѣйствительно растетъ абсолютно; но сравнительно съ прошедшими временами и ростомъ податныхъ доходовъ оно стало даже меньше. Притомъ самый характеръ мѣстныхъ потребностей съ теченіемъ времени значительно измѣнился: пособія бѣднымъ стали требоваться сравнительно въ меньшемъ размѣрѣ; а увеличились сборы,

вызываемые, говоритъ Гошенъ, современнымъ стремленіемъ къ разнообразнымъ улучшеніямъ, особенно въ большихъ городахъ. Впрочемъ, за отсутствіемъ данныхъ невозможно прослѣдить постепенное развитіе этихъ сборовъ Довольно точныя цифры за старые годы имѣются относительно poor rate и отчасти относительно тѣхъ сборовъ, которые Гошенъ называетъ смѣшанными *). Въ общей суммѣ сборовъ poor rate составляла прежде $^2/_3$ и $^1/_2$, а теперь составляетъ около $^1/_3$; mixed rates тоже около $^1/_3$. Въ общемъ видно однако постепенное уменьшеніе процента сборовъ (хотя и съ нѣкоторыми колебаніями) сравнительно съ облагаемыми доходами (rateable rental) и еще значительнѣе въ сравненіи съ оцѣночнымъ доходомъ (gross estimated rental), который, какъ извѣстно, на 12—18% больше облагаемаго.

Такимъ образомъ poor rate составляла въ Англіи и Уэльсѣ: въ 1803 г.—5,35 м. ф. ст.=16,7% податнаго дохода; въ 1813 г.—8,65 м.=11,7% въ 1841 г.—6,35 м.=10,1%; въ 1856 г.—8,20 м.=11,3%; въ 1866 г. до 9 м.=9,6%; въ 1868 г.—11,47 м.=11,4%; въ 1876 г.—12,9 м.=10,9%; въ 1882 г.—14,92 м. ф. ст.=10,7%. Изъ этихъ цифръ можно видѣть, что процентное отношеніе налога противъ 1803 г. уменьшилось на 6% **). Но отношеніе налога къ облагаемому доходу остается почти неизмѣннымъ со времени реформы законодательства о бѣдныхъ, какъ это видно и изъ слѣдующихъ оффиціальныхъ данныхъ:

Пятилѣтія.	Средній облагаемый доходъ. м. ф. ст.	Сумма сбора. м. ф. ст.	Окладъ на фунтъ стерлинговъ.
1837—41 г.	$61^1/_4$	5,7	1 ш. $10^1/_4$ п.
1842—46 »	65	6,8	2 » — »
1847—51 »	67,7	7,3	2 » 2 »
1852—56 »	71,8	7,2	2 » — »
1857—61 »	73,6	8,0	2 » 2 »
1862—66 »	87,6	8,8	2 » — »
1867—71 »	102,0	10,6	2 » $^3/_4$ »
1872—76 »	115,1	12,8	2 » 1 »
1877—81 »	130,6	13,7	2 » $2^3/_4$ »
1882 годъ	139,6	14,9	2 » $1^1/_2$ »

*) Смѣшанными сборами Гошенъ называетъ остальные сборы, кромѣ poor rate, drainage rate и сборовъ, собираемыхъ въ большихъ городахъ на мѣстныя улучшенія;—т. е это: county, borough, police, church и highway-rates.

**) Данныя за старые годы довольно неопредѣленны; оцѣнокъ податныхъ доходовъ (rateable value) не производилось до 1841 г., а публиковалось лишь сколько шиллинговъ и пенсовъ на фунтъ стерл. составляетъ сборъ. Раскладка эта дѣлалась по даннымъ подоходнаго налога. Впервые исчисленная въ 1841 г. податная оцѣнка для мѣстнаго обложенія была 62.540,000 ф. ст., тогда какъ оцѣнка тѣхъ же видовъ собственности для подоходнаго налога составляла 85.802,000 ф. ст.

Если отбросить побочные расходы, лежащіе на poor rate и взять цифры расходовъ собственно на призрѣніе бѣдныхъ, то пониженіе процента сбора оказывается гораздо значительнѣе. Расходъ этотъ составлялъ: въ 1803 г.— 3 шилл. $4^1/_2$ пенса на фунтъ ст.=16,7% облагаемаго дохода; въ 1813—15 гг.— 2 ш. $4^1/_4$ п.=11,8%; въ 1841 г.—1 ш. $6^1/_4$ п.=6,8%; въ 1856 г.— 1 ш. 8 п.,=8,3%; въ 1866 г.—1 ш. $4^1/_2$ п.,=6,9%; въ 1876 г.—1 ш. 3 п.=6,1%; въ 1881 г.—1 ш. 2 п.=5,9%; въ 1882 г.—1 ш. 2 п.=5,9%.

Изъ смѣшанныхъ сборовъ тѣ, которые исчисляются и взимаются вмѣстѣ съ налогомъ для бѣдныхъ, представляютъ также большею частію постепенное и значительное уменьшеніе процента: въ 1803 г. они слитно съ poor rate составляли—5,35 м. ф. ст.=22,2% облагаемаго дохода; въ 1813—15 гг.— 8,16 м.=15,7%; въ 1817 г.—10,11 м.=19,5%; въ 1841 г.—8,03 м.= 12,9%; въ 1852 г.—8,70 м.=12,9%; въ 1868 г.—12,69 м.=12,6%; въ 1880—81 гг.—до 14 м. ф. ст.=10,6% облагаемаго дохода.

Гошенъ относительно этого уменьшенія процента обложенія замѣчаетъ, что уменьшились оклады старыхъ сборовъ, и что увеличеніе собираемыхъ суммъ происходитъ отъ городскихъ сборовъ. Дѣйствительно эти послѣдніе съ 1871 по 1880 г. увеличились на $96^1/_2$%, тогда какъ въ сельскихъ округахъ сборы возрасли только на $22^1/_4$%, а въ смѣшанныхъ на 8% *).

Абсолютныя цифры сборовъ вообще увеличились; но увеличились и податные доходы. Съ 1841 по 68 г. первые увеличились на 61%, вторые на $105^1/_2$%. Относительная же тяжесть налоговъ особенно значительно уменьшилась для поземельной собственности. Тутъ, заявляетъ Гошенъ, процентъ налога становится меньше не только вслѣдствіе увеличенія доходности, но и вслѣдствіе того, что другіе виды собственности теперь все больше и больше привлекаются къ обложенію.

Различные виды собственности (по Гошену) участвовали въ платежахъ:

	Въ 1814 г.	Въ 1843 г.	Въ 1868 г.	Въ 1880—81 г.
Земли	69,28%	49,10%	33,27%	30,83%
Строенія	27,84 »	41,44 »	47,27 »	53,06 »
Желѣзныя дороги	0,0 »	2,82 »	11,11 »	14,28 »
Прочая собственность.	2,88 »	6,64 »	8,42 »	1,83 » **)

*) *Block*, Annuaire de l'Ec. Pol. et de Stat. 1883.

**) *Baxter* даетъ еще слѣдующія цифры:

	1826 г.	1841 г.	1869—70 гг.
Земли	69%	52%	37,8%
Дома	26 »	37 »	52,7 »
Прочая собственность	5 »	11 »	9,5 »

Отношеніе за 1880—81 г. выведено нами изъ оцѣнокъ собственности для подоходнаго налога. Прямыхъ данныхъ въ «Local taxation returns» неимѣется.

Эти процентныя отношенія показываютъ, что хотя земля сильно возрасла въ цѣнѣ, но возрасла и цѣнность другихъ видовъ недвижимой собственности, вслѣдствіе чего они и должны были принять гораздо большее противъ прежняго участіе въ платежахъ; а домà взяли даже перевѣсъ надъ землями въ цѣнѣ, съ тѣмъ вмѣстѣ и въ долѣ налоговъ. Слѣдовательно, земля несетъ на себѣ въ настоящее время уже не $^2/_3$ сборовъ, какъ въ 1814 г., а только $^1/_3$. Т. е. какъ говоритъ Гошенъ, землевладѣльцы платятъ «уменьшающуюся дробь уменьшающагося налога» (a diminishing fraction of a diminishing poundage).

Впрочемъ Бэкстеръ оспариваетъ выводы Гошена, между прочимъ, и относительно кажущагося облегченія податной тягости земель. Онъ напоминаетъ, что земли облагаются, главнымъ образомъ, въ сельскихъ союзахъ, которымъ совершенно чуждо быстрое возрастаніе цѣнности, свойственное собственности, находящейся въ городахъ. Сельскіе союзы пекутся о своихъ бѣдныхъ совершенно отдѣльно отъ городовъ; никакого раздѣленія или уравненія этой повинности между ними и городами не было и нѣтъ. Только лишь нѣкоторые приходы получили облегченіе вслѣдствіе обложенія желѣзныхъ дорогъ, черезъ нихъ проложенныхъ. За то, съ другой стороны, сельскія земли, находящіяся вблизи большихъ городовъ, попавъ въ одинъ союзъ съ ними, вынуждены нести сверхъ расходовъ на своихъ бѣдныхъ еще часть расходовъ на бѣдныхъ города. Облегченіе же земель противъ прежняго обремененія, оказывающееся по статистическимъ даннымъ, Бэкстеръ объясняетъ тѣмъ, что сдѣланы были надбавки въ окладахъ poor rate съ строеній и прочей собственности, составившія 31% всѣхъ сборовъ,—надбавки, нисколько однако будто бы не содѣйствовавшія уменьшенію обложенія земель. У Гошена приведены однако цифры poor rate, изъ коихъ видно, что платежи съ земли уменьшились, а со строеній увеличились; а такъ какъ доходность земель несомнѣнно возрасла, а съ 1874 года подпали обложенію и земли, досель не облагавшіяся, то значитъ и тяжесть платежей поземельныхъ уменьшилась. Что же касается до строеній, то нельзя сомнѣваться, что сумма платежей ихъ увеличилась не только отъ увеличенія доходности и отъ надбавокъ въ процентѣ обложенія, но и отъ увеличенія числа домовъ. Послѣдовательность измѣненій въ суммѣ платежей этихъ двухъ видовъ собственности была:

Взято: съ земель:	съ домовъ:
въ 1826 г.—4,79 м. ф. ст.	1,81 м. ф. ст.
» 1833 » —5,43 » » »	2,64 » » »
» 1841 » —3,32 » » »	2,37 » » »
» 1852 » —3,00 » » »	3,12 *) » »
» 1868 » —3,46 » » »	4,93 » » »

*) Жилые дома, мельницы и др. постройки. За 1868 г. количество сбора вычислено Гошеномъ приблизительно, за неимѣніемъ данныхъ; неимѣется ихъ и за позднѣйшее время.

Увеличеніе цѣнности и доходности собственности видно изъ постояннаго роста оцѣнокъ; такъ въ Англіи доходы отъ недвижимой собственности оцѣнивались для poor rate:

		м. ф. ст.		м. ф. ст.
въ 1868 г.	Gross estimated rental—въ	118,43	—Rateable rental—въ	100,67
» 1873 »	» » — »	132,45	— » » — »	112,32
» 1878 »	» » — »	150,98	— » » — »	127,95
» 1881 »	» » — »	160,25	— » » — »	135,64
» 1882 »	» » — »	165,14	— » » — »	139,64

Такъ что и при сохраненіи того же оклада, обремененіе податныхъ объектовъ теперь меньше, чѣмъ было прежде—и уменьшается съ каждымъ годомъ. Остается даже нѣкоторый просторъ для повышенія окладовъ*).

Гошенъ указываетъ правда, что вообще обложеніе увеличилось къ 1868 г. на 64%, тогда какъ податные доходы увеличились только на 61%. Но это увеличеніе окладовъ (въ сущности ничтожное (съ 2 ш. 1/4 п. до 2 ш. 1 п. на фунтъ ст.) онъ приписываетъ собственно сильному увеличенію городскихъ сборовъ въ четырехъ графствахъ: Ланкастеръ, Миддльсексъ, Сёррей и западной части Іорка. Въ этихъ графствахъ, при удвоеніи податныхъ доходовъ, сборы poor и county rate увеличились на 125% и оклады на фунтъ повысились съ 1 ш. 10 3/4 п. до 2 ш. 1/2 п. Въ остальной Англіи и Уэльсѣ въ тоже время оцѣнка облагаемой собственности возрасла на 46%, сборы увеличились на 43%, а оклады уменьшились съ 2 ш. 1 п. до 2 ш. 1/2 п.

Сравнивая прежнія суммы такъ называемыхъ старыхъ сборовъ (old rates)—Гошенъ находитъ, что онѣ вообще значительно уменьшились, особенно въ сельскихъ мѣстностяхъ. Такъ poor- и county-rates составляли въ этихъ послѣднихъ: въ 1826 г.—4,79 м., въ 1833 г.—5,43 м., въ 1838 г.—5,18 м., въ 1841 г.—3,32 м., въ 1851 г.—3 м., въ 1868 г.—3,46 м. ф. стерл.

Впрочемъ, начиная съ 1841 г., сумма почти уже не измѣняется. Реформа 1834 г. устранила до 3 м. ф. ст. лишнихъ расходовъ на пособіе бѣднымъ и прекратила неразсчетливую раздачу пособій.

Возрастаніе доходовъ отъ собственности есть общій нормальный и неоспоримый фактъ. По оцѣнкамъ для подоходнаго налога въ Англіи получалось доходовъ:

*) Гошенъ особенно настойчиво доказываетъ, что вообще земля въ Англіи въ настоящее время не очень обременена налогами и обременена меньше, чѣмъ въ какомъ либо другомъ государствѣ Европы. Онъ называетъ чистой химерой утвержденіе члена Палаты Lopes'a, будто подъ вліяніемъ тяжести налоговъ капиталы стали оставлять землю и искать другихъ помѣщеній. Speeches, 203.

	съ земель.	съ строеній.	съ ж. дор.	съ проч. недв. соб.	Всего.
въ 1798 г.	30 м. ф. ст.	6,25 м.	—	3,75 м.	40 м. ф. ст.
» 1814 »	37,06 »	14,90 »	—	1,54 »	53,49 »
» 1843 »	42,13 »	35,55 »	2,42 м.	5,70 »	85,80 »
» 1850 »	42,83 »	39,05 »	5,32 »	7,00 »	94,21 »
» 1860 »	42,99 »	48,78 »	10,73 »	9,57 »	112,08 »
» 1868 »	47,71 »	68,01 »	15,98 »	12,11 »	143,87 »
» 1870 »	47,80 »	70,95 »	17,64 »	*12,67* »	*149,06* »
» 1880 »	51,80 »	100,08 »	26,86 »	*16,60* »	*195,34* »
1881 »	51,60 »	102,42 »	27,56 »	*16,87* »	*198,45* » *)

Цифры за старые годы не представляютъ конечно достаточной достовѣрности, такъ какъ оцѣнки въ прежнее время дѣлались на 20—25% ниже чѣмъ въ новѣйшее время и даже (какъ замѣчаетъ Бэкстеръ) ниже узаконеннаго масштаба, съ цѣлью уклоненія отъ приходскихъ взносовъ на подать графствъ. Дѣйствительно, болѣе значительное возрастаніе оцѣночныхъ доходовъ произошло послѣ изданія законовъ 1836 (Parochial Assessment Act) и 1862 г. (Union Assessment Act), имѣвшихъ цѣлію улучшеніе производства оцѣнокъ. Такъ Nominal Rateable Value, составлявшая въ 1814 г. 51,9 м. ф. ст.**) въ 1841 г. (по смѣтѣ на 1843) составила 62,54 м., въ 1847 г. 67,32 м.; затѣмъ къ 1856 г. возросла до 71,84 м., въ 1866 г. дала уже 93,64 м., въ 1868 г. до 100,67 м., въ 1878 г. 127,95 м., въ 1882 г. 139,64 м. Такимъ образомъ, съ 1866 по 82 г. Rateable rental увеличилась на 44%. Въ тоже время Gross rental возросла на 50% (съ 110 до 165 м. ф. ст.).

Но нельзя конечно отвергать, что крупную долю вліянія на увеличеніе оцѣночныхъ доходовъ имѣло и естественное возрастаніе доходности имуществъ. Оно составляло (по разсчету Бэкстера) въ 30-лѣтній промежутокъ 1841—71 гг. (годы 1867—71 противъ 1837—41 годовъ) 41,5%. Этотъ же процентъ возрастанія—1,4% въ годъ—можно вѣроятно принять и для 30-лѣтія 1853—82 гг. Слѣдовательно если оцѣнка Gross rental въ 16 лѣтъ, съ 1866 по 1882 г. увеличилась на 50%, то около 22,5% этого прироста можно приписать естественному росту доходности.

Итакъ не смотря на абсолютное увеличеніе налоговъ, ихъ тяжесть относительная постепенно умаляется. Возрастаніе и измѣненіе сборовъ за новѣйшее время можно видѣть изъ слѣдующей таблицы. Беремъ Англію и Уэльсъ, какъ обладающихъ наибольшимъ развитіемъ мѣстныхъ финансовъ и подробнѣйшею о нихъ отчетностью.

*) Суммы, напечатанныя курсивомъ, составляютъ лишь приблизительныя данныя, такъ какъ за неимѣніемъ оффиціальныхъ свѣдѣній, доходы отъ «прочей» недв. собственности за послѣдніе 3 года пришлось вычислить въ предположеніи, что они составляютъ въ общей массѣ доходовъ постоянный процентъ 8,5%, на какомъ они держались въ періодъ 1860—68 гг.

**) Оцѣнка для подоходнаго налога.

	1868—9	1872—3	1877—8	1880—1
	Фунты стерлинговъ.			
1. Poor Rate, безъ Precept rates т. е. сборовъ при ней взимаемыхъ, но расходуемыхъ по предписаніямъ другихъ учрежденій . .	8.007.842	8.245.144	7.502.229	7.969.845
2. School Board Rates*).	—	162.491	1.108.316	1.579.754
3. Vestries or District Boards, безъ *precept* г. .	1.112.218	1.130.438	1.483.629	1.580.561
4. Municipal Borough, безъ *нихъ* же . . .	993.943	1.187.400	1.454.668	1.349.128
5. Сборы quasi-муниципальныхъ властей: Local Boards . . .	1.833.190	—	—	—
Improvement Commissioners **)	730.378	—	—	—
Urban Sanitary Authorities. (Новое названіе съ 1862 г. для двухъ предъидущихъ учрежденій).	—	3.094.251	7.639.414	8.920.577
6. Rural Sanitary ***) .	—	174.286	193.928	283.896
7. Ligthing und Watching.	39.744	41.933	40.215	37.844
8. County Treasurers. .	1.575.898	1.714.637	1.688.309	1.456.807
9. Burial Boards. . . .	98.773	134.778	141.457	130.229
10. Highway Boards. . .	1.409.413	1.546.983	1.796.724	1.805.845
11. Commissioners of Sewers and Embankment.	199.427	192.497	269.315	260.197
12. Metropolitan Board of Works.	417.305	269.704	455.355	620.957
13. Corporation and commissioners of Sewers of the City of London, безъ precept rates. .	175.856	172.755	260.407	255.434
14. Metropolitan Police .	481.744	626.270	525.626	555.844
15. Church Rates . . .	36.855	17.507	11.431	11.996
ИТОГО. . .	17.112.593	18.536.788	24.571.023	26.818.914

*) Этотъ сборъ появился только съ 1871 г. въ силу Education Act'a 1870 г., сдѣлавшаго обязательнымъ учрежденіе School Board'овъ съ правомъ взиманія особаго сбора на содержаніе школъ, если приходы не примутъ, такъ сказать, домашнихъ мѣръ для доставленія необходимаго обученія всѣмъ дѣтямъ школьнаго возраста. Въ 1871—2 г. сборъ далъ всего 71,185 ф. ст. Затѣмъ онъ сталъ быстро увеличиваться, что даетъ право заключить, что учрежденіе School Boards изъ исключенія дѣлается болѣе и болѣе правиломъ.

**) Въ послѣдн. годъ дѣятельности этихъ учрежденій подъ этими названіями, 1871—2, собрано было: чрезъ Local Boards 2,119,106, чрезъ Improv. Commis. 743,956 ф. ст.

***) Сборъ, появившійся съ 1872—3 г.

Такимъ образомъ общій итогъ мѣстныхъ сборовъ близится къ 27 м. ф. ст., но онъ составляетъ лишь часть—половину въ послѣдніе годы—всѣхъ поступленій на мѣстныя нужды; остальная часть потребности покрывается разными другими поступленіями и займами.

Приводимъ еще сводъ за 1879—80 гг. мѣстныхъ средствъ и расходовъ въ Англіи и Уэльсѣ, съ подробнымъ указаніемъ состава этихъ средствъ и числа мѣстъ, ими завѣдующихъ и пользующихся.

Источники доходовъ.	Число отдѣльныхъ властей, союзовъ, приходовъ.	Сборы	Казенныя пособія.	Другіе источники и займы.	Итого доходовъ.	Расходы.	Состояніе займовъ.
Rates							
Poor Rates собственно	649 unions 14.920 приходовъ.	7.846.021	555.569	945.921	9.347.511	8.904.468	4.975.980
County and police rates.	63 графства	1.667.811	627.058	821.478	3,116.347	2.886.599	2.924.915
Borough and town police r.	240	1.242.518	408.567	1.352.221	3.003.306	2.843.926	6.172.887
Highway Rates . .	424 boards 5.804 приходовъ	1.778.828	—	54.632	1.833.460	1.813.294	49.190
Столичн. local management Rate. . .	39	1.796.661	—	753.176	2.549.837	2.311.309	2.416.549
Столичн. board of works	1	554.448	7.500	2.639.065	3.201.013	3.096.569	14.645.816
Столичн. Police R.	1	510.205	452.781	146.257	1.109.243	1.121.581	—
Police Rate Лондонскаго city.	1	61.937	—	30.275	92.212	98.347	—
Ward Rate—тоже .		5.217	—	—	5.217	5.644	—
Санитарные сборы, взимаемые городскими совѣтами. .	226	5.917.842	8.701	7.615.325	13.541.868	13 569.443	50.325.471
Тоже, но вз. другими властями . .	752	2.429.193	14.040	2.195.444	4.638.677	2.864.966	11.354.152
Сельскій санитарн. сборъ	577	199.939	39.373	258.904	498.216	498.033	848.198
Портовый (port) санит. сборъ. . . .	36	2.325	410	5.738	8.473	9009	5.484
Сборъ на освѣщеніе и стражу.	200	36.190	—	726	36.916	38.925	—
Сб. на водостоки и пр. (sewers r.) . .	54	52.932	—	6.918	59.850	58.096	66.598
Сб. на дренажъ и огражденіе рѣкъ. .	161	205.628	—	110.127	315.755	296.917	1.550.510
Сборы погребательныхъ учрежденій .	694	123.754	—	138.774	262.528	359 267	1.682.009
Училищный сборъ .	1.982	1.484.312	513.663	1.874.571	3.358.883	3.359.126	9.937.152
Церковный сборъ .	24	13.507	—	1.302	14.809	14.057	48.467
ИТОГО. .	27.069	25.926.943	2.113.999	18.950.854	46.991.796	44.149.546	107.003.378*)

Источники доходовъ Rates	Число отдѣльныхъ власт.-й, союзовъ, приходовъ	Сборы.	Казенныя пособія.	Другіе источники и займы.	Итого доходовъ.	Расходы.	Состояніе займовъ.
Tolls, dues, fees, rents.							
Tolls, fees и rents лондонской корпораціи	—	296.430 1.771	2.780 —	250.328 3.802	549.538 5.603	532.353 2.186	5.129.800
Ея же сборъ на улучшенія. . . .	—	507.254	—	—	507.254	507.254	—
Borough tolls, fees, rents.	—	75.670	—	—	75.670	75.670	—
Столичн. Board of. works	—	—	—	—	—	—	—
Городскія и др. санит. власти. . .	—	331.420	—	—	293.083 38.337	293.083 38.337	—
Столичная полиція.	—	27.443	—	—	27.443	27.443	—
Шоссейное вѣдом .	328	294.700	—	24.600	319.300	341.209	713.164
Рыночные и ярмарочные сборы . . .	17	26.022	—	4.946	30.968	22.096	213.072
Сб. мостовые и перевозные.	37	61.849	—	1.102	62.954	52.528	86.788
Сб. (fees) погребальныхъ учрежд .	—	143 976	—	—	143.976	143.976	—
Сб. училищнаго вѣдомства.	—	335.722	—	—	335.722	335.722	—
Сб. на освѣщеніе (light dues.) . . .	1	386.727	—	8.022	394.749	341.745	—
Мореходные сб. (pilotage dues.) . . .	63	354.396	—	2.158	356.554	356.155	—
Гаванные сб. (harbour dues and commissions).	66	1.834.891	—	1.534.470	3.369.361	2.558.244	23.950.405
ИТОГО . .	—	4.678.211	2.780	1.829.518	6.510.509	5.627.992	30.093.229
Duties.							
ВъЛондонскомъ Сити пошлина съ каменнаго угля по 9 пенс. (съ тонны?) .	—	280.956	—	500	438.446	475.439	
City duty по 4 п. .	—	124.870					
Сб. съ вина . . .	—	9.635					
Сб. съ зерн. хлѣба.	—	22.485					70.000
ИТОГО . .	—	437.946	—	500	438.446	475.439	—
Общій итогъ . .	—	31.043.100	22.897.651		53.940.751	50.252.977	137.796.607

*) Большая часть цифръ взяты за годъ 1879—80, часть за 1878—79; а отдѣлъ board of works за 1877 г. Оцѣнка имуществъ для police rate не та, что для прочихъ county purposes; для этихъ она=118 322.981 ф. ст., а для police r.=75.407.944 ф. ст. Это происходитъ отъ того, что столица съ своими пригородами и многіе изъ большихъ городовъ собираютъ свои собственныя police rates.— Оклады по графствамъ вообще составляютъ отъ 1 и 1 съ дробью пенни до 4, $4^3/_4$, $5^1/_4$ и даже 8 п., а въ среднемъ выводѣ $2^1/_2$ п. на ф. ст.; оклады police rate – отъ $^3/_4$ п. до $2^1/_4$ и даже до $6^1/_2$ п., среднимъ числомъ $1^3/_4$ п. на ф. ст.

Свѣдѣнія о шотландскихъ и ирландскихъ мѣстныхъ финансахъ весьма шатки, по отсутствію точной ихъ статистики. Потому и численныя сравненія Шотландіи и Ирландіи съ Англіей не совсѣмъ удобны. Даже общая сумма мѣстныхъ налоговъ Шотландіи составляетъ, какъ говоритъ M'Neel-Caird *), задачу, донынѣ еще неразрѣшенную за неимѣніемъ опубликованныхъ данныхъ. Гошенъ оцѣнивалъ эти сборы въ своемъ докладѣ кругомъ въ $1^1/_2$ м. ф. ст.

Пэльгревъ приводитъ данныя, довольно уже устарѣлыя, годныя лишь для сужденія о постепенномъ наростаніи мѣстныхъ сборовъ въ Шотландіи. Данныя эти относятся къ 1858—59 гг. Собрано было въ этотъ финансовый годъ:

I. *Приходскими управленіями* 638,325 ф. ст. а именно: 1) По предмету попеченія о бѣдныхъ 622,100 ф. ст. 2) На содержаніе кладбищъ 1,819 ф. ст. 3) На производство поземельныхъ оцѣнокъ 2,704 ф. ст. 4) На веденіе метрическихъ записей (Registration act, births, marriages and deaths) 10,240 ф. ст. 5) На расходы по устраненію вреда для здравія (Nuisances Removal Act) 1,462 ф. ст.

II. *Графствами и мѣстечками*—437,288 ф. ст.; въ томъ числѣ: 1) На содержаніе арестантовъ—Rogue money 16,122 ф. ст. 2) На полицію, освѣщеніе и очистку 214,925 ф. ст. 3) На тюремную часть 32,241 ф. ст. 4) На дороги и мостовыя 100,314 ф. ст. 5) На поземельныя оцѣнки 7,661 ф. ст. 6) На метрики 6,545 ф. ст. 7) На регистрацію лицъ, имѣющихъ право голоса 3,141 ф. ст. 8) На nuisances removal 726 ф. ст. 9) На содержаніе духовенства (annuity tax) 15,017 ф. ст. 10) На запасы для милиціи 12,305 ф. ст. 11) На общіе муниципальные расходы 28,291 ф. ст.

III. *Шоссейнымъ вѣдомствомъ*—Turnpike tolls—209,867 ф. ст. (Количество расхода на прочія дороги—statute labour roads—неизвѣстно).

Общій итогъ всѣхъ сборовъ былъ 1.285,480 ф. ст. **).

Болѣе полныя данныя существуютъ только относительно подати для бѣдныхъ, за время 1846—68 гг. Изъ этихъ данныхъ можно вывести, что отношеніе налога къ доходу постоянно возрастаетъ: напримѣръ въ 1854 г. налогъ со 100 фунт. дохода составлялъ 5 ф. 7 ш. $6^3/_4$ п., а въ 1868 г. уже 7 ф. 7 ш. $6^1/_2$ п. Увеличеніе это произошло какъ отъ повышенія оцѣнокъ, такъ и отъ повышенія самаго налога: если вычислить оклады 1868 г. по оцѣнкамъ 1856 г., то пришлось бы налога со 100 ф. дохода только по 6 ф. 13 ш. $11^1/_2$ п. Сборъ Poor Rate въ 1869 г. составлялъ на душу населенія 5 ш. $7^1/_2$ п. противъ 7 ш. $^3/_4$ п. въ Англіи. Такъ какъ это главный изъ мѣстныхъ налоговъ, то и можно заключить, что въ Шотландіи мѣстные налоги вообще легче, нежели въ Англіи. M'Neel-Caird сообщаетъ, на основаніи неопубликованнаго оффиціальнаго матеріала, нижеслѣдующія свѣдѣнія за 1872—73 г. (т. е. за финансовый годъ, окончившійся 14 мая 1873 г.): I. *Сборы приходскіе*—платимые собствен-

*) Въ Cobden Club Essays: Loc. gov. and tax. in Scotland.

**) Въ Англіи и Уэльсѣ сборы за 1858 г. составляли приблизительно 11.613.363 ф. ст.

никами и съемщиками пополамъ=1,105,892 ф. ст.; въ томъ числѣ приходилось: poor rate 790,370, сборовъ на основаніи Public Health Act'a—35,522, School Rate—280,000 ф. ст. II. *Налоги графствъ*,—сборы, собираемые чрезъ финансовыя коммиссіи=162,635 ф. ст., а именно: съ собственниковъ—159,978, съ съемщиковъ—2,657 ф. ст. III. *Налоги въ мѣстечкахъ* (Burgh Assessment)=635,163 ф. ст., въ томъ числѣ: съ землевладѣльцевъ въ 49 Burghs—65,393; съ нихъ же дополнительнаго сбора въ остальныхъ 32 бургахъ—18,000; съ съемщиковъ въ 49 бургахъ—444,117; съ нихъ-же дополнительнаго сбора въ 32 бургахъ—115,000; городскія пошлины съ товаровъ и т. п.—10,652 ф. ст. IV. *Дорожные сборы* (Locomotion) = 402,093 ф. ст., въ томъ числѣ: шоссейные—177,222 *); дорожная подать: съ собственниковъ—42,245, съ съемщиковъ—32,626; прочіе дорожные сборы по приблизительной оцѣнкѣ—150,000; ф. ст., Весь итогъ сборовъ: 2.323,786 ф. ст. Процентное отношеніе налоговъ къ облагаемымъ доходамъ чрезвычайно различно не только по графствамъ, но въ нѣкоторыхъ графствахъ и по отдѣльнымъ округамъ (именно въ 8 графствахъ изъ 34, на которыя дѣлится Шотландія). Процентъ этотъ по графствамъ составлялъ отъ $1^{10}/_{16}$ пенни до 9 пенсовъ съ фунта стерлинговъ, т. е. отъ $0{,}68\%$ до $3{,}75\%$. Въ городахъ разнообразіе окладовъ еще больше, потому что окладная стоимость (assessible value)имуществъ принимается разная, смотря по правиламъ законовъ, дѣйствующихъ относительно каждаго налога. Да кромѣ того и облагаемыя территоріальныя пространства (areas) различны, смотря по цѣлямъ обложенія.

Въ отношеніи главнаго мѣстнаго налога—poor rate, —Neel-Caird даетъ слѣдующее сопоставленіе съ Англіей: въ Англіи валовой доходъ (gross rental) отъ земель и домовъ составлялъ въ 1872—3 г. 118.769,000 ф. ст. и налогъ для бѣдныхъ= 1 ш. $3^1/_2$ п. съ фунта этого дохода. Въ Шотландіи означенный валовой доходъ=14.124,000 ф. ст., а трата на бѣдныхъ 1 ш. $1^1/_2$ п. съ фунта, т. е. Шотландія, повидимому, обременена этимъ налогомъ нѣсколько меньше; но тутъ нѣтъ пособій бѣднымъ, еще способнымъ къ работѣ—able-bodied poor—и ихъ семействамъ, какъ въ Англіи; иначе Шотландія должна бы была расходовать больше, чѣмъ Англія. Но въ Ирландіи able-bodied poor тоже имѣютъ право на полученіе пособій и poor rate составляла тамъ въ среднемъ выводѣ за 1870—1874 гг. 774,322 ф. ст. противъ 815,576 ф. ст. въ Шотландіи, между тѣмъ какъ населенія въ Ирландіи больше: именно 5,403 т. противъ 3,360 т. въ Шотландіи.

Довольно значительныя средства на мѣстные расходы получаются еще въ видѣ пособій отъ государственнаго казначейства. Пособія эти за 1872—73 г. составляли въ Шотландіи 126,986 ф. ст. Впрочемъ 58,841 ф. ст. изъ этой суммы идетъ на вѣдомства шерифовъ и прокуроровъ, расходы коихъ издавна уже не возлагаются на мѣстныя средства. Въ счетъ этой суммы въ прежнее время 12 т. фунтовъ платились изъ сбора Rogue-money. Платимыя теперь изъ казны

*) Займы, сдѣланные для устройства шоссе составляли 1.072.741 ф. ст. и сверхъ того было 32.662 ф. ст. текучихъ долговъ.

эти 12 т. можно считать дѣйствительно пособіемъ наравнѣ съ остальною суммою, остающеюся за вычетомъ 58,841 ф. ст., т. е. дѣйствительное казенное пособіе составляетъ 80,145 ф. ст. Въ Англіи пособія эти много крупнѣе: они составляли въ томъ-же году 1.295,495 ф. ст.

Относительно состоянія мѣстныхъ налоговъ въ Ирландіи Пэльгревъ приводитъ слѣдующія данныя:

За 1858—59 гг. различные виды мѣстныхъ сборовъ составляли сумму 1.729,683 ф. ст., въ составъ которой вошли: Сборы по вѣдомству большаго жюри 991,083 ф. ст. Налогъ для бѣдныхъ 526,877 ф. ст. Сборы по предмету городскихъ улучшеній 10,813 ф. ст. Городскіе сборы по закону о городскихъ корпораціяхъ (Municipal Corporation Act) 2,409 ф. ст. Сборы на освѣщеніе и стражу въ городахъ 4,215 ф. ст. Сборы временные на основаніи спеціальныхъ мѣстныхъ законовъ 194,286 ф. ст.

Итогъ сборовъ 1869 г. былъ 2,857,003 ф. ст.; въ томъ числѣ собрано:

По вѣдомству управленія графствъ, подъ названіемъ Grand Jury presentments	1.132,168 ф. ст.	=	$39^1/_4$ % всѣхъ сборовъ.
По вѣдом. попечительства бѣдныхъ.	830,582	»	29 % »
По вѣдомству городскаго управленія	487,336	»	$17^1/_4$ % »
По вѣдомству портовыхъ властей (Harbour authorities)	266,196	»	$9^1/_2$ % »
По вѣдомству внутренняго плаванія и устройства осушеній (Inland navigation and drainage authorities)	58,528	»	$2^1/_4$ % »
По вѣдомству мѣстныхъ судебныхъ властей (Local court authorities) . . .	74,574	»	$2^1/_2$ % »
4 спеціальные сбора съ промысла закладчиковъ (pawnbroking) въ Дублинѣ	7,619	»	$^1/_4$ % »

Изъ этой суммы состоитъ и показывается въ завѣдываніи двухъ вѣдомствъ одновременно 109,226 фун. Исключая эту сумму, какъ повторенную дважды, остается дѣйствительная сумма сборовъ 2.747,777 ф. ст.

Всѣ эти цифры говорятъ однако довольно глухо. Изъ нихъ вовсе нельзя, напримѣръ, усмотрѣть величины отдѣльныхъ статей расходовъ по тому или другому предмету или управленію. Имѣющіяся же свѣдѣнія объ этомъ весьма отрывочны. Такъ извѣстно, что расходъ на дороги и мосты составлялъ въ 1874 г. около 637 т. ф. ст., т. е. почти половину всего бюджета графствъ за тотъ годъ. *Hancock* *) приводитъ цифру мѣстныхъ сборовъ за 1872 г., кромѣ займовъ и пособій отъ казны, въ 2.905,250 ф. ст., что составляетъ 10 ш. 9 пенсовъ на душу населенія. Въ тоже время мѣстные налоги въ Англіи и Уэльсѣ составляли 24.836,000 ф. ст., или 1 ф. ст. 1 ш. 10 п. на душу. Налоги въ Англіи слѣдовательно почти вдвое выше, чѣмъ въ Ирландіи. Почти тоже отно-

*) Cobden Club Essays: Loc. gov. and tax. in Jreland.

шеніе тяжести обложенія представляетъ и 1868 г. Сумма сборовъ въ Ирландіи была 2.804,717 противъ 20.145,884 ф. ст. въ Англіи, что составляло 9 ш. 2 п. на душу для Ирландіи и 1 ф. ст. 3 п. для Англіи.

Итакъ—Ирландія расходуетъ на мѣстныя потребности значительно меньше Англіи. Но не слѣдуетъ забывать, что нѣкоторыя изъ этихъ потребностей въ Ирландіи или хуже удовлетворены, какъ напр. призрѣніе бѣдныхъ, или удовлетворяются изъ средствъ государства. Такъ—въ Ирландіи не существуетъ сбора на содержаніе полиціи. Полиція содержится тамъ изъ суммъ государственныхъ (consolidated fund) и въ 1871 г. напримѣръ было отпущено на нее 843 т. ф. ст. Содержаніе домовъ умалишенныхъ тоже лежитъ значительною долею на казнѣ. Такія аномаліи, разумѣется, затрудняютъ и сравненія Ирландскаго и Шотландскаго мѣстнаго хозяйства съ Англійскимъ.

Въ общей цифрѣ 2.905,250 ф. ст. мѣстныхъ налоговъ Ирландіи налоги прямые на недвижимую собственность составляли въ 1872 г. 2,344,446 ф. ст. или 81%; косвенные сборы (tolls, fees, stamps and dues) 442,796 ф. ст.=15%; доходы отъ собственности мѣстныхъ учрежденій и т. п. 118,008 ф. ст.=4%.

Въ томъ же году для Англіи съ Уэльсомъ пропорція эта была: 70% (=17.406,000 ф. ст.), 16,8% (=4.174,000 ф. ст.) и 13,2% (=3.256,000 ф. ст.).

По свѣдѣніямъ Бэкстера оцѣнка доходовъ податной собственности равняется въ Ирландіи 13.300,000 ф. ст., а по англійскимъ нормамъ получилось бы 16.700,000 ф. ст. Беря эту послѣднюю цыфру для сравненія съ Англіей найдемъ, что въ Ирландіи средній размѣръ мѣстныхъ сборовъ въ 1870-хъ гг. составлялъ 2 ш. 10 п. на фунтъ оцѣночнаго дохода, тогда какъ въ Англіи онъ равнялся 3 ш. 3 п. при оцѣночномъ доходѣ въ 107.866,000 ф. ст. По Ирландской же оцѣнкѣ, безъ повышенія ея до уровня англійской, т. е. съ 13.300,000 ф. ст. мѣстные налоги въ Ирландіи составляли 3 ш. 6 п. на фунтъ дохода.

Распредѣленіе сборовъ съ собственности (Real Property) между подлежащими властями было, за вычетомъ издержекъ взиманія, слѣдующее: Barony и County Rates (или иначе Grand Jury Cess) составляли 1.065,490 ф. ст.; Poor Rates и Poor Law Burial Board Rates—752,373; Town' Taxation under Town Authorities (въ томъ числѣ и Metropolitan Police Rates)—477,440; Arterial Drainage Rates—48,840; Court Leet—303 ф. ст.

Цифры эти даютъ нѣкоторое понятіе объ относительномъ взаимномъ значеніи мѣстныхъ властей, такъ сказать, въ денежномъ отношеніи, по ихъ правамъ обложенія. Въ дѣйствительности однако наибольшее значеніе въ хозяйственномъ смыслѣ имѣютъ власти, завѣдующія призрѣніемъ бѣдныхъ; такъ какъ расходуемые ими изъ налоговъ графствъ около 27% всей ихъ суммы не подлежатъ контролю мѣстныхъ властей, что и дѣлаетъ хозяйство графствъ какъ бы неполноправнымъ.

Представляемъ теперь общій сводъ мѣстныхъ доходовъ и расходовъ по всему Соединенному Королевству. Слѣдующая за симъ таблица (стр. 332) представляетъ сводъ поступленія и расходованія сбора poor rate.

ПОСТУПИЛО.	АНГЛІЯ.			ШОТ (непол
	1867—8	1879—80	1880—1	1867—8
			ФУНТ	
Мѣстные налоги:				
Прямые (Rates)	16.430.000	25.694.477	27.818.914	1.500.000
Косвенные (Tolls, dues и пр.)	4.350.000	4.574.322	5.018.227	500.000
Итого	20.780.000	30.268.799	31.837.141	2.000.000
Прочія поступленія:				
Ренты, проценты и т. п.	1.354.000	764.462	804.709	450.000
Продажа общественной собственности		536.478	212.835	
Казенныя пособія	1.225.000	2.733.846	2.708.328	200.000
Займы	5.517.000	13.717.911	12.937.528	250.000
Разныя поступленія	1.565.000	4.985.826	5.366.502	100.000
Итого	9.661.000	22.738.523	22.029.902	1.000.000
А ВСЕГО	30.441.000	53.007.322	53.867.043	3.000.000
ИЗРАСХОДОВАНО.				
Союзами и приходами на пособіе бѣднымъ	7.498.059	8.042.797	8.102.136	872.000
На прочіе приходскіе расходы, уплачиваемые изъ poor r. пошло	658.987	809.047	955.883	
Изъ займовъ употреблено	820.458	533.000	500.280	128.000
Училищными управами (School Boards)	—	3.651.108	3.686.862	—
Городскими и муниципальными властями на полицію, санитарную часть и пр.	13.025.632	28.852.592	29.927.019	859.000
Сельскими санит. властями	—	497.996	605.158	расходъ этотъ
Властями графствъ на полицію, умалишенныхъ и пр.	2.319.348	2.778.499	2.688.346	210.000
Дорожными управами и коммиссіями (Trustees)	1.399.918	1.832.811	1.800.418	
Вѣдомствомъ шоссейныхъ дорогъ	1.059.073	271.879	225 627	217.000
На мосты и перевозы	135.942	52.528	55.621	расходъ этотъ
Вѣдомствомъ дренажа и плотинъ	205.266	354.579	414.688	—
Похоронными учрежденіями	209.365	503.243	409.836	—
Изъ церковныхъ сборовъ	305.526	14.057	13.189	52.000
Управленіями гаваней (Harbour Authorities)	2.071.796	2.558.244	3.213.862	150.000
Лоцманскими управленіями (Pilotage Authorities)	332.083	434.550	416.945	15.000
Изъ мачныхъ сборовъ (Mercantile marine funds)	270.500	235.882	317.441	70.600
Прочими властями	142.570	70.030	63.995	7.000
Итого	30.454.523	51.492.842	53.397.306	2.580.600

ЛАНДІЯ. ные данныя)		ИРЛАНДІЯ.			ИТОГО.		
1879—80	1880—1	1867—8	1879—80	1880—1	1867—8	1879—80	1880—1
т ы с		т е р л и н г о в ъ.					
2.622.000	2.831.000	2.284.000	2.654 719	2.657.432	20.214.000	30.971.196	32.307.346
1.060.000	1.059.000	283.000	511.355	454.370	5.133.000	6.145.677	6.531.597
3.682.000	3.890.000	2.567.000	3.166.074	3.111.802	25.347.000	37.116.873	38.838.943
253.000	254.000	69.000	71.287	69.640	1.873.000	1.088.749	1.128.349
41.000	38.000		—	—		577.478	250.835
556.000	546.000	78.000	106.960	114.857	1.503.000	3.396.806	3.369.185
1.122.000	905.000	237.000	263.971	401.504	6.004.000	15.103.882	14.244.032
417.000	414.000	104.000	261.200	171.446	1.769.000	5.664.026	5.954.948
2.389.000	2.157.000	488.000	703.418	760.447	11.149.000	25.830.941	24.947.349
6.071.000	6.047.000	3.055.000	3.869.492	3.872.249	36.496.000	62.947.814	63.786.292
882.217	886.348	842.528	1.006.594	1.096.840	9.884.027	9.931.608	10.085.324
36.000	36.000	12.453	54.154	32.741		899.201	1.024.624
82.080	97.774	—	—	—	948.458	615.050	598.054
1.203.953	1.068.437	—	—	—	—	4.855.061	4.755.299
2.097.000	2.245.000	539.000	819.147	920.445	14.423.632	31.768.739	33.092,464
включается	въ предъиду-щій.	3.962	50.767	51.927	3.962	548.763	657.085
410.000	420.000	1.122.100	1.145.930	1.098.043	5.051.366	6.167.240	6.006.807
145.700	121.343	—	—	—	1.276.073	417.579	34 6.970
включается	въ расходы	производимые	властями	графствъ.	135.942	52.528	55.621
—	—	48.510	52.237	41.647	253.776	406.816	456.335
—	—	6.672	11.984	11.450	216.037	515.227	421.286
54.000	54.000	—	—	—	357.526	68.057	67.189
918.000	916.000	360.000	430.841	491.179	2.581.796	3.907.085	4.621.041
19.900	22.188	14.286	18.549	18.093	361.369	472.999	457.226
62.640	65 054	87.200	80.760	74.448	428.300	379.282	456.943
9.000	9.000	61.000	90.185	101.020	210.570	169.215	174.015
5.920.490	5.941.144	3.097.711	3.761.148	3.937.833	36.132.834	61.174.480	63.276.283

ПОСТУПЛЕНІЕ И РАСХОДОВАНІЕ POOR RATE.

ГОДЫ.	АНГЛІЯ и УЭЛЬСЪ. (Финансовый годъ оканчивается 25 марта.)						ШОТЛАНДІЯ. (Ф. годъ оканч. 14 мая).		ИРЛАНДІЯ (Ф. годъ оканч. 25 мар.).		Весь ИТОГЪ расхода.
	Gross estimated rental.	Rateable rental.	Общая сумма сбор. по отд. Poor Rate	Издержано. На призрѣніе бѣдныхъ.	Издержано. На др. цѣли, County, Police Rates и др.	ИТОГО израсходовано.	Поступ. отъ Poor R. и др. источ. кромѣ займовъ.	Изд. на призрѣніе бѣдн. и управл. ихъ.	Поступилоотъ Poor R. и изъ др. источн. на пособіе бѣднымъ.	Изд. на призрѣніе бѣдн. и управл. ихъ.	
	Фунты стерлинговъ.										
1866	110,08 м.	96,64 м.	9,96 м.	6,44 м.	3,55 м.	9,99 м.	796.574	783.127	759.174	726.340	11,50 м.
1868	118,43	100,67	11,47	7,50	3,88	11,38	892.712	863.202	848.971	841.512	13,09
1870	123,36	104,40	12,04	7,64	4,09	11,74	908.064	905.046	817.901	814,445	13,46
1872	129,04	109,45	12,61	8,01	4,37	12,38	888.002	862.171	838.579	868.820	14,11
1874	136,41	115,64	12,80	7,66	5,18	12,85	853.432	847.682	1.014.560	977.752	14,68
1876	—	—	12,90	7,33	5,30	12,64	870.436	847.254	1.044.470	1.001.360	14,49
1878	150,98	127,95	13,49	7,69	5,93	13,61	870.198	918.789	1.014.521	1.081.479	15,61
1880	157,97	133,77	14,00	8,01	6,08	14,09	911.752	931.145	1.097.475	1.141.830	16,16
1882	165,14	139,64	14,92	8,23	6,63	14,86	963.614	912.536	1.240.638	1.237.389	17,01

Если обратимъ вниманіе на то, какими властями расходуются сборы, то найдемъ, что въ 1880—81 гг. расходовалось въ процентахъ приблизительно:

	Въ Англіи.	Шотландіи.	Ирландіи.	Во всемъ королевствѣ.
1) Вѣдомствомъ призрѣнія бѣдныхъ	18 %	17,1%	28,8%	18,5%
2) Городскимъ управленіемъ	56,2 »	37,7 »	23,4 »	52,3 »
3) Сельскимъ »	10,4 »	9,2 »	29,1 »	11,1 »
4) Частію городскимъ, частію сельскимъ. .	8,1 »	18,8 »	1,3 »	9,1 »
5) Разными другими властями.	7,3 »	17,2 »	17,4 »	9,0 »

Названія сборовъ указываютъ и на ихъ назначеніе; но расходуются они весьма разнообразными властями, каковы: вѣдомство призрѣнія бѣдныхъ, управленія графствъ, дорожное вѣдомство, училищное, морское, власти городскія и мн. др. *). Довольно странно, что въ ряду многочисленныхъ названій сборовъ нѣтъ ни одного, предназначеннаго на расходы по содержанію мѣстныхъ учрежденій. Между тѣмъ никакъ не слѣдовало бы упускать изъ виду стоимости этого содержанія. Она не можетъ быть мала, если сообразить число учрежденій мѣстнаго самоуправленія и число лицъ, въ нихъ занятыхъ. Въ докладѣ 1843 г. было перечислено 54 различные вида служебныхъ лицъ, а весь персоналъ опредѣлялся въ 180,000 человѣкъ. Съ того времени нѣкоторыя изъ этихъ должностей упразднены, но за то въ новѣйшее время появились цѣлыя категоріи новыхъ (и притомъ оплачиваемыхъ жалованьемъ) должностей по вѣдомству народнаго здравія, призрѣнія бѣдныхъ, по городскому управленію. Такъ что число служащихъ едва ли сократилось послѣ 1843 г., тѣмъ болѣе, что послѣ того времени было учреждено 12 новыхъ сборовъ **), несомнѣнно потребовавшихъ учрежденія и нѣкоторыхъ новыхъ должностей. Правда, многія изъ должностей считаясь почетными, жалованьемъ не оплачиваются; но въ новѣйшее время убѣдились, что безвозмездное служеніе не всегда выгодно для общества. Поэтому система должностей, оплачиваемыхъ жалованьемъ развивается болѣе и болѣе. Однако данныя для опредѣленія стоимости мѣстнаго управленія весьма скудны ***).

Увеличеніе расхода на служебный персоналъ вызвано увеличеніемъ числа разныхъ формальностей, вслѣдствіе чего потребовалось и большее количество людей. Такъ напримѣръ дорожное вѣдомство имѣетъ теперь до 60 различ-

*) Около ½ всей суммы сборовъ расходуются пятью большими городами, каковы: Лондонъ, Ливерпуль, Манчестеръ, Бирмингамъ и Лидсъ.

**) Это были: Burial Board и Borough Burial, Public и Borough Library and Museum, General District, Sewerage, Parish и Borough Improvement, Animal Contagious Disea es, Borough Lunatic Asylum, Borough Bath and Washhouses, School—Rates.

***) Такъ число сборщиковъ опредѣляется въ 10 т. ч. и содержаніе ихъ въ 300.000 ф. ст. Есть расходы и на высшихъ чиновниковъ, каковы clerks, treasurers и др.

ныхъ формуляровъ; реформа сбора на бѣдныхъ сопровождалась введеніемъ значительнаго числа новыхъ рубрикъ по оцѣнкамъ, недоимкамъ и экзекуціямъ. Это крайнее развитіе формальностей имѣло послѣдствіемъ также то, что дѣйствительное завѣдываніе мѣстными сборами почти совсѣмъ перешло въ руки лицъ, состоящихъ на жалованьи (каковы: assistant overseers, clerks, и др.), которыя болѣе освоиваются съ дѣломъ, чѣмъ мѣняющійся выборный персоналъ. Но развитіе системы оплачиваемыхъ должностей ведетъ къ увеличенію расходовъ по содержанію мѣстнаго управленія.

Значеніе мѣстнаго хозяйства и самоуправленія растетъ не только абсолютно, что видно изъ роста мѣстнаго бюджета, но и относительно, т. е. по отношенію къ государственному бюджету, тоже возрастающему, но сравнительно менѣе быстро, чѣмъ растетъ мѣстный бюджетъ. Взаимное отношеніе входящихъ въ нихъ группъ налоговъ представляется въ слѣдующемъ видѣ (финансовые годы, оканчивающіеся 31 марта):

	1826 г.	%	1851 г.	%	1876 г.	%	1881 г.	%
A. Государственные налоги.								
a) съ недвижимой собственности .	6.127.184	10,98	6.423.520	11.79	6.705.490	10,77	8.998.262	13,49
b) съ движимой. .	49.698.019	89,02	48.062.106	88,21	55.544.794	89,23	57.708.606	86,51
Итого. .	55.825.203	100	54.485.626	100	62.250.284	100	66.706.868	100
B. Мѣстные налоги.								
a) съ недвижимой собственности .	10.785.268	83,58	12.720.022	80,02	28.190.320*	81,46	32.307.346	83,18
b) съ движимой. .	2.117.775	16,42	3.176.662	19,98	6.417.847	18,54	6.531.597	16.82
Итого. .	12 903.043	100	15.896.684	100	34.608.167	100	38.838.943	100
C. Общая сумма.								
a) налоговъ съ недвижимой собственности . .	16.912.452	24,61	19.143.542	27,20	34.895.810	36,03	41.305.608	39,13
b) съ движимой. .	51.815.794	75,39	51.238.768	72,80	74.962.641	63,97	64.240.103	60,87
Итого. .	68.728.246	100	70.382.310	100	96.858.451	100	105.545.711	100

*) Въ томъ числѣ цифры мѣстныхъ сборовъ Шотландіи и Ирландіи за 1876 г. по приблизительному разсчету, составляли: въ первой—съ недвижимой собственности 2.340,000, съ движимой 920,000 ф. ст.; во второй—2.561,000 и 454.000 ф. ст. Цифры государственныхъ налоговъ за 1876 и 1881 гг. вычислены на основаніи разсчета, при-

Замѣтимъ еще, что немаловажная роль въ составѣ мѣстныхъ финансовъ принадлежитъ займамъ. Каждая отрасль мѣстнаго хозяйства имѣетъ свои спеціальные займы, состояніе которыхъ въ Англіи и Уэльсѣ, по отчету за 1878—79 гг., было слѣдующее:

I. Займы по отдѣлу Rates.

По вѣдомству призрѣнія бѣдныхъ	4.655,617	ф. ст
» » управленія графствъ.	2.963,014	» »
» » городскому	6.313,217	» »
» » дорожному	49,754	» »
» столичному управленію	2.273,498	» »
» вѣдомству общественныхъ работъ въ столицѣ. . . .	13.126,259	» »
» городскому санитарному управленію:		
a) въ вѣдѣніи городскихъ совѣтовъ.	46.666,978	» »
b) » » другихъ властей	10.067,472	» »
» сельскому санитарному управленію	642,617	» »
» комиссіи стоковъ (sewers comission)	69,001	» »
» » осушенія и плотинъ.	1.541,294	» »
» вѣдомству погребательныхъ учрежденій	1.664,829	» »
» » училищному.	8.685,093	» »
» » церковному	40,259	» »
Итого . . .	98,754,802	ф. ст.

II. Займы по отдѣлу tolls, dues и rents.

Займы лондонскаго Сити.	5.186,000	ф. ст
» по шоссейному вѣдомству	1.009,998	» »
» » вѣд. мостовъ и перевозовъ	213,646	» »
» » » рыночному и ярмарочному	86,980	» »
» » » управленія гаваней (harbour commissions) .	23.165,561	» »
Итого . . .	29.662,185	ф. ст.

нятаго Гошеномъ для приведенныхъ у него цифръ (Reports, стр. 104), За 1882 и 1883 гг. имѣются пока только цифры государственныхъ налоговъ; онѣ составляли

въ 1882 г. a) съ недвижимой собственности .	8.740 358	ф. ст.=12,78%
b) съ движимой	59.633,397	» » =87,22%
a всего . .	68.373,755	ф. ст.
въ 1883 г. a) съ недвижимой собственности .	9.399,157	ф. ст.=13,31%
b) съ движимой	61 227,483	» » =86,69%
a всего . .	70.626,640	ф. ст.

Ш. Займы по отдѣлу спеціальныхъ пошлинъ съ зернового хлѣба, взимаемыхъ лондонскимъ Сити . . . . . 70,000 ф. ст.

Общій итогъ. 128.486,987 ф. ст.

Займы эти частію погашаются, но погашеніе вообще идетъ слабѣе наростанія. Такъ въ 1873 г. состояло займовъ на сумму 80 м. ф. ст.; въ 1876—77 гг. занято было вновь по всѣмъ отдѣламъ 12.515,431, уплачено погашеніями процентовъ 8.820,719; оставалось къ 1877—78 гг. 106.302,385 ф. ст.; въ 1877—78 гг. занято 14.930,429, уплачено 9.262,658, осталось къ 1878—79 гг. 114.683,002 ф. ст.; въ 1879—80 гг. было уже около 128½ м.; тогда же занято 13.717,911 ф. ст., и за погашеніемъ оставалось въ 1880 г. 137.097,000 ф. ст.; въ 1880—81 гг. занято 12.937,528 ф. ст Среднее возрастаніе долговъ составляетъ такимъ образомъ около 8% въ годъ. При этой нормѣ возрастанія итогъ ихъ въ 1883—84 гг. долженъ былъ простираться до 170 м. ф. ст.

О количествѣ мѣстныхъ долговъ Шотландіи и Ирландіи нѣтъ точныхъ данныхъ. По оффиціальнымъ даннымъ занято было Шотландіею: въ 1867—68 гг. 250,000, въ 1879—80 гг. 1.122,000, въ 1880—81 гг. 905,000 ф. ст. Ирландія заняла: въ тѣже годы: 237,000, 263,971 и 401,504 ф. ст. Но кромѣ того въ 1880—81 финансовомъ году Шотландія запяла 2.300,000 ф. ст. на училищныя потребности и имѣетъ около 1 м. другихъ долговъ по счетамъ займовой коммиссіи общественныхъ работъ (Public Works Loan Commissioners)—учрежденія, имѣющаго цѣлью быть посредникомъ между мѣстными властями и заимодавцами. За Ирландіей числится до 5 м.ф. ст., кромѣ списанныхъ съ нея долговъ. Кромѣ того, въ той и другой странѣ есть не менѣе 3 м. ф. ст. городскихъ долговъ, сдѣланныхъ независимо. Долгъ Англіи займовой коммиссіи увеличился съ 1879—80 гг. почти на 2 м. Такимъ образомъ сумма мѣстныхъ долговъ по всему королевству составляла въ началѣ 1880-хъ годовъ свыше 150 м. ф. ст. Сюда надо прибавить еще мѣстные займы, сдѣланные по особымъ постановленіямъ Парламента, сумма которыхъ однако неизвѣстна.

Это быстрое наростаніе долговъ мѣстныхъ учрежденій несомнѣнно составляетъ одну изъ причинъ увеличенія мѣстнаго бюджета. Важною также причиною наростанія займовъ въ новѣйшее время сдѣлался Education Act 1870 г.,—особенно въ городахъ, гдѣ онъ вступилъ въ полное дѣйствіе. Школьный сборъ въ 1879—80 гг. простирался до 2 м., а съ займами для этой цѣли расходъ на начальное обученіе составилъ до 4 м. ф. ст. Сборъ на бѣдныхъ, положимъ, уменьшился въ послѣднее время, но за то очень возрасли сборы для санитарныхъ цѣлей, (до 9 м. въ 1879—80 г.), что тоже ведетъ къ увеличенію долга. Дѣлать займы, замѣчаетъ Уильсонъ *), почти каждая мѣстная власть считаетъ дѣломъ особенной для себя чести, а правительство не мало потвор-

*) Вышеназв. соч. стр. 157 сл. Подробныя свѣдѣнія о мѣстныхъ займахъ Англіи и Уэльса даетъ книга: Local loans of England and Wales, 1883.

ствуетъ ихъ развитію. Съ 1871 г. Local Government Board позволилъ мѣстнымъ городскимъ и сельскимъ властямъ дѣлать займы на улучшенія до суммы 21.757,000 ф. ст. въ займовой коммиссіи общественныхъ работъ. Цѣль этого дозволенія — помочь заемщикамъ получать ссуды за меньшій процентъ, чѣмъ при самостоятельно дѣлаемыхъ займахъ. Понятіе слова «улучшенія» весьма широко, а между тѣмъ очень многія изъ мѣстныхъ властей не особенно способны судить о дѣйствительной потребности въ займахъ.

Указываютъ нѣкоторые и на то неудобство, что займами значительная часть издержекъ на улучшенія, нужныя настоящему поколѣнію, перелагается на будущее. Особенно долгіе сроки имѣютъ займы, сдѣланные безъ посредства упомянутой коммиссіи. Когда вредъ, причиняемый долгами, обнаружится вполнѣ, тогда правительству конечно придется взять на себя нѣкоторыя работы, столь охотно принимаемыя теперь на себя мѣстными учрежденіями. Кое-что въ этомъ родѣ уже и сдѣлано. А пока мѣстные долги изъ году въ годъ растутъ, съ избыткомъ покрывая тѣ сокращенія въ расходахъ, которыя дѣлаются по временамъ въ государственномъ бюджетѣ.

Сверхъ дозволенія дѣлать займы и непосредственнаго содѣйствія ихъ дѣланію, правительство даетъ мѣстнымъ учрежденіямъ и прямыя отъ себя пособія. Въ Англіи и Уэльсѣ пособія эти составляли въ 1867—68 г. 1.225,000, въ 1878—79 г. 2.872,810, въ 1879—80 г. 2.858,955, въ 1880—81 г 2.901,314 ф. ст. *).

Распредѣленіе и назначеніе этихъ пособій слѣдующее (годъ 1880—81):

На столичную пожарную бригаду	10,000 ф. ст.
Сборы съ казенной собственности	161 768 » »
На призрѣніе бѣдныхъ и санитарную часть	295,568 » »
» призрѣніе неимущихъ умалишенныхъ	412,000 » »
» веденіе записей о родившихся и умершихъ	10,000 » »
» производство уголовныхъ слѣдствій	180.547 » »
» столичную полицію	451,705 » »
» полицію въ графствахъ и городахъ	764,000 » »
» тюрьмы, исправительныя заведенія (Reformatories) и промышленныя школы	614,635 » »
» училищныя управы (School Boards)	1,000 » »
» починку Бервикскаго моста	91 » ».

Не вошли въ этотъ счетъ еще пособія, которыя нельзя считать чисто мѣстными, какъ-то: на народное образованіе (education grants), пособія Ирланд-

*) Дѣйствительная сумма казенныхъ пособій нѣсколько больше той, какая значится въ счетахъ Local Government Board'а. Это происходитъ отъ того, что правительство беретъ на себя нѣкоторые расходы за счетъ мѣстныхъ учрежденій, не попадающіе въ эти счеты. Такъ на 1878—79 г. пособій значится 2.153,362, вотировано Парламентомъ 2.873,675, издержано 2.872,810 ф. ст.; на 1879—80 г. значится по отчетамъ 2.733,846, на 1880—81 г. 2.708,328 ф. ст.

скому и Шотландскому университетамъ и т. п. Пособія на народное образованіе составляли 3.720,000 ф. ст. *); содержаніе Ирландской полиціи 1.300,000 ф. ст. въ годъ. Сверхъ того отъ 300 до 400 т. получаетъ Ирландія на другія цѣли, болѣе или менѣе мѣстныя. Шотландія, сверхъ пособій на народное образованіе, получаетъ не болѣе 300 т. Такъ что, по разсчету Уильсона, вся сумма казенныхъ взносовъ на мѣстныя и провинціальныя потребности составляетъ не менѣе $8^1/_2$ м. ф. ст., изъ коихъ на Англію идетъ около $5^1/_2$ м., на Ирландію слишкомъ 1.600,000 и на Шотландію менѣе 700,000 ф. ст. По оффиціальнымъ даннымъ, общіе итоги пособій на мѣстныя цѣли были: въ 1867—68 г. 1.503,000, въ 1879—80 г. 3.396,806, въ 1880—81 г. 3.369,185 ф. ст.

Существованіе казенныхъ пособій въ такихъ обширныхъ размѣрахъ служитъ доказательствомъ, какъ думаетъ Уильсонъ, «плачевнаго отсутствія надлежащимъ образомъ устроеннаго мѣстнаго управленія». «Чѣмъ болѣе централизовано, заключаетъ онъ, мѣстное управленіе, тѣмъ сильнѣе проявляется въ мѣстныхъ расходахъ, займахъ и прочихъ тяготахъ стремленіе упадать на плечи податныхъ плательщиковъ всего государства». Итакъ опасенія, еще 20 лѣтъ тому назадъ проявлявшіяся по поводу расширенія центральнаго надзора за мѣстными учрежденіями, не прекратились и донынѣ, только приняли болѣе конкретное выраженіе, чѣмъ скорбные возгласы прежнихъ публицистовъ объ отреченіи англійскаго народа отъ историческаго начала самоуправленія**).

*) А именно: въ Англіи 2.536,000, въ Шотландіи 464,000, въ Ирландіи 722,000 ф. ст.

**) Ср. кн. Васильчикова. О самоуправленіи, 1869, I, 98.

ГЛАВА II.

Система мѣстныхъ налоговъ во Франціи *).

Какъ мѣстное управленіе Франціи представляетъ совершенную противоположность англійскому самоуправленію, такъ и система мѣстныхъ сборовъ и налоговъ въ ней совершенно противоположна системѣ, усвоенной Англіею.

Въ Англіи—система самоуправленія, допускающая вмѣшательство центральной власти только въ крайнихъ случаяхъ; во Франціи—система централизаціи, съ постояннымъ и обязательнымъ вмѣшательствомъ административныхъ властей не только въ крупныя, но и въ самыя мелкія мѣстныя отправ-

*) Esquirou de Parieu, Traité des impôts, 2 ed. 1867, t. IV. Leroy-Beaulieu, L'administration locale en France et en Angleterre, 1872. Id. Traité de la science des finances, 3 ed. 1883. Liégeois, De l'organisation départamentale, 1873. Deloynes, La nouvelle loi départamentale française (въ Revue de droit international et de législation comparée, 1871, III и 1872, III). Lescuyer, Conseils généraux et conseils d'arrondissement. Legislation et organisation, 1880. Barbier, Traité du budget départamentale, 1873.—Administration départamentale et communale: lois, decrets, jurisprudence. 2 ed. 1875. Roy Traité pratique de l'administration financière et de la comptabilité des communes, 4 ed. 1866. Braff, Principes d'administration communale. 2 vls, 1861. Braff, Administration financière des communes. 2 vls, 1857 et supplement, 1869. Antonin Proust, La division de l'impôt, 1869. Toulza, De l'administration des communes en France, 1869. Ferrand, De la propriété communale en France, 1859. Langlois, Des biens communaux, 1866. Brunel, Du budget communal, 1866.—De Croisey et Liotard, La session de Mai... Redaction des budgets communaux, 1881. Adam et Aubert, Traité pratique de la comptabilité communale, 1881. Garbouleau, Des finances et de l'équilibre des budgets, 1868. Brasch, Die Gemeinde und ihr Finanzwesen in Frankreich, 1874 (франц. переводъ: La commune et son système financier en France, par Waxel, 1879). Taulier, Code des attributions des conseils municipaux, 1868. Thierion de Monclin, Administration des biens et des revenus des cités en droit romain... administration des biens et des revenus des communes en droit francais, 1874. André Marin et Brancion, La loi sur l'organisation municipale du 5 avril 1884. Die Communalsteuerfrage. Schriften des Vereins für Socialpolitik, 1877: Reitzenstein, Das communalsteursystem Frankreichs etc. Comte de Franqueville, Local Government in France, въ Cobden Club Essays, 1875. Bilinsky, Die Gemeindebesteuerung und deren Reform, 1878. Pascaud, De l'organisation communale et municipale en Europe, aux Etats unis et en France, 1877. Kaufmann, Die Finanzen Frankreichs, 1882. De Ferron, Institutions municipales et provinciales comparées, 1884.

ленія. Только новѣйшее законодательство сдѣлало нѣкоторыя бреши въ этомъ основномъ принципѣ французскаго строя управленія.

Контрастъ обнаруживается уже и въ самыхъ названіяхъ административныхъ подраздѣленій Англіи и Франціи. Англійское территоріальное административное дѣленіе развивалось исторически, по мѣрѣ ощущавшейся надобности. Отсюда неравенство между подраздѣленіями одного и того же порядка, иногда даже и различіе ихъ учрежденій. Напротивъ того, нынѣшнее административное дѣленіе Франціи явилось внезапно, по волѣ закона, съ упраздненіемъ прежняго историческаго дѣленія. Созданныя революціей подраздѣленія территоріи на департаменты и т. д. вытекаютъ правда совершенно логически одно изъ другаго; вездѣ подобныя подраздѣленія, какъ необходимыя, совершенно естественныя, создавались, можно сказать, сами собою; но во Франціи съ конца прошедшаго столѣтія онѣ устроены извнѣ, по теоретическимъ даннымъ, и потому ея административное дѣленіе носитъ въ себѣ идею особенной правильности и стремленіе къ общему симметрическому уровню. Это дѣленіе всей государственной территоріи на департаменты, округи, кантоны и общины представляетъ совершенно стройную іерархію, низшіе члены которой состоятъ въ правильномъ, послѣдовательномъ подчиненіи вышестоящимъ. Департаменты и въ нихъ округи представляютъ, соотвѣтственно, почти одинаковыя между собою единицы, если не по числу и богатству жителей, чего невозможно было и достигнуть, то по территоріальному пространству. Только общины не подведены подъ какую нибудь среднюю нормальную величину, такъ какъ дробленіе или измѣненіе такихъ естественныхъ союзовъ немыслимо.

Такіе административные принципы появились, впрочемъ, какъ свидѣтельствуетъ Токвилль, еще задолго до революціи 1789 г. Два вѣка управленія чрезъ интендантовъ изгнали изъ $^3/_4$ государства, непользовавшихся особыми привилегіями, всякое подобіе земской жизни и уничтожили всѣ признаки провинціальной обособленности и самостоятельности. Въ видахъ сліоченія государства въ одно крѣпкое цѣлое, уничтоженіе провинціальныхъ особенностей составляетъ, разумѣется, хорошее дѣло; но какая была необходимость уничтожать вмѣстѣ съ тѣмъ и мѣстную земскую жизнь? Правда, революція, упразднивъ единоличную власть интендантовъ, создала въ новообразованныхъ ею департаментахъ власть коллегіальную—департаментскіе Совѣты и Директоріи, иначе сказать—сдѣлала попытку основать мѣстное управленіе на началахъ самоуправленія; но затѣмъ, почти тотчасъ же отъ начала этого было отступлено: выборныя, коллегіальныя власти утратили почти все свое значеніе съ учрежденіемъ префектовъ. Поводомъ къ такому измѣненію первоначальнаго учрежденія было, можетъ быть, и отсутствіе дѣятелей, годныхъ для потребностей самоуправленія,—но больше конечно повліяло опасеніе центральной власти утратить свое вліяніе на провинцію. И вотъ, главная роль въ завѣдываніи мѣстными дѣлами вручена правительственному чиновнику, непосредственному делегату центральной власти, лицу, очень нерѣдко чуждому той мѣстности, къ завѣдыва-

нію коею оно призвано,—всегда почти проникнутому недовѣріемъ къ мѣстнымъ дѣятелямъ и безграничнымъ поклоненіемъ власти центральной. Въ предѣлахъ своего департамента префектъ имѣетъ власть почти неограниченную: онъ держитъ въ своихъ рукахъ всѣ общественныя и муниципальныя отправленія, въ силу предоставленнаго ему права назначать своею властью большую часть мѣстнаго служебнаго персонала.

Въ числѣ разнообразныхъ правъ и обязанностей префекта для насъ интересно отмѣтить, что онъ является, между прочимъ, въ качествѣ опекуна и попечителя надъ департаментомъ, общинами, общественными и общеполезными заведеніями. Въ его рукахъ, слѣдовательно, сосредоточивается и власть надъ мѣстными, департаментскими и общинными финансами, нѣсколько ослабленная правда в своей интенсивности, законодательствомъ послѣдняго (съ 1866 г.) времени, но все еще весьма широкая.

Финансовыми организмами въ мѣстномъ управленіи Франціи являются *департаментъ* и *община*. Только они имѣютъ свое финансовое хозяйство, вызываемое къ жизни существованіемъ свойственныхъ имъ потребностей. Административныя подраздѣленія, стоящія между департаментомъ и общиной—*округъ* и *кантонъ* финансоваго характера не имѣютъ, какъ подраздѣленія чисто административныя, неимѣющія значенія моральныхъ, юридическихъ лицъ. Кантонъ есть подраздѣленіе лишь судебное, а округъ, съ своимъ подпрефектомъ, — какъ-бы вспомогательная инстанція для облегченія префекту управленія департаментомъ. На Окружномъ Совѣтѣ (Conseil d'arrondissement) лежитъ, правда, весьма важная обязанность, касающаяся финансовъ—раскладка контингента государственныхъ прямыхъ налоговъ на общины (раскладываемаго въ свою очередь, на округи—департаментскимъ Совѣтомъ (Conseil général), — но и только. Никакихъ мѣстныхъ финансовъ округъ не имѣетъ. Департаментъ, напротивъ, какъ и община, есть юридическое лицо, имѣющее право вступать въ обязательства, пріобрѣтать, владѣть, отчуждать и вѣдаться судебнымъ порядкомъ *). Онъ имѣетъ свои доходы и расходы, свой бюджетъ и свою отчетность. Нельзя сомнѣваться, что съ развитіемъ децентрализаціи значеніе департамента съ его хозяйствомъ будетъ рости все больше и больше.

Еще болѣе жизненности, какъ и вездѣ, имѣетъ однако община, какъ союзъ естественный, а не созданный въ видахъ удобства управленія. Но во Франціи и община, въ томъ видѣ, какъ она была организована законами 1789 и 1790 гг., не имѣетъ своей прежней независимости и крайне мало представляетъ общаго, напр. съ англійскою общиною (borough), доселѣ уцѣлѣвшею съ своими историческими особенностями и правами. Французская община подчинена властямъ департамента; подъ наблюденіемъ и контролемъ этихъ властей она завѣдуетъ всѣми дѣлами своего мѣстнаго хозяйства, благоустройства и пр. Кромѣ того, ей поручены и нѣкоторыя дѣла, касающіяся общаго госу-

*) Liégeois, § 53.

дарственнаго управленія, какъ—раскладка государственныхъ прямыхъ податей, руководство публичными работами, въ предѣлахъ ея территоріи производимыми и др. Меръ, начальникъ и представитель общины, есть лицо, подчиненное префекту, черезъ что и вся административная и хозяйственная дѣятельность общины находится въ тѣсной зависимости отъ этого послѣдняго. Муниципальный Совѣтъ общины раздѣляетъ съ меромъ работы и отвѣтственность по управленію ею. Но центральная администрація, съ своей стороны, имѣетъ право постояннаго вмѣшательства во всѣ акты муниципальной жизни; ибо законъ требуетъ для нихъ обыкновенно то предварительнаго, то послѣдующаго одобренія со стороны административной власти. Самостоятельная жизнь французской общины, такимъ образомъ, все еще весьма ограничена.

При разсмотрѣніи мѣстной финансовой организаціи во Франціи мы обратимъ вниманіе на положеніе ея, во-первыхъ, въ *департаментѣ* и во вторыхъ въ *общинѣ*. Въ той и другой административной единицѣ слѣдуетъ разсмотрѣть: 1) предметы мѣстныхъ расходовъ; 2) изъ какихъ источниковъ эти расходы покрываются; 3) какія власти завѣдуютъ мѣстнымъ финансовымъ хозяйствомъ; 4) какимъ порядкомъ составляются мѣстные бюджеты; 5) какъ устроены счетоводство, отчетность и контроль мѣстныхъ финансовъ?

I. Департаментъ. Декретомъ Національнаго Собранія отъ 22 декабря 1789 г. старое историческое дѣленіе Франціи на 32 провинціи упразднено и государство раздѣлено на департаменты, департаменты на округи (districts—впослѣдствіи arrondissements), округи на кантоны. Управленіе въ каждомъ департаментѣ поручено совѣту, состоявшему изъ 36 выборныхъ членовъ, съ выборными же президентомъ, секретаремъ и прокуроромъ. Собраніе это, дѣйствующее только извѣстное время въ году, т. е. имѣя одну сессію не свыше 1 мѣсяца, выбирало изъ среды себя для постояннаго управленія дѣлами другое собраніе—директорію. На административныя департаментскія собранія возложено было, сверхъ обязанностей по отношенію къ государству—какъ раскладка податей и др., также предписывать и исполнять уплату расходовъ по департаменту, изъ суммъ, назначаемыхъ ему изъ государственныхъ податей. Этимъ положено было начало департаментскому бюджету. Закономъ 10-го апрѣля 1791 г. созданы для потребностей департаментовъ и округовъ спеціальныя средства въ видѣ накладныхъ сборовъ (sous et deniers additionnels) на подати поземельную и личную, незадолго передъ тѣмъ учрежденныя.

Такимъ образомъ явились на свѣтъ такъ называемые *прибавочные сантимы—centimes additionnels*, составляющіе съ тѣхъ поръ основу какъ департаментскаго, такъ и общиннаго бюджета. Закономъ 4 дек. 1793 г. (14 Фримера II г.) департаментскіе совѣты упразднены, а съ тѣмъ вмѣстѣ исчезло и политическое значеніе департаментскаго управленія. Остались директоріи съ значеніемъ исключительно административнымъ. А въ слѣдующемъ году (constitution du 5 fructidor an III) учреждены въ департаментахъ центральныя управленія изъ 5 выборныхъ членовъ, съ совѣщательною и исполнительною властью.

Центральная власть (directoir éxécutif) назначала при этомъ управленіи особаго коммисара изъ мѣстныхъ жителей для наблюденія за исполненіемъ законовъ. Съ упраздненіемъ департаментскихъ совѣтовъ самостоятельное существованіе мѣстнаго хозяйства было тоже упразднено закономъ 5 сентября 1794 г. (19 Фруктидора II г.), предписавшимъ соединять въ одну массу основныя суммы податей съ накладными на нихъ сборами. Результатомъ этихъ распоряженій для департаментскаго управленія и хозяйства была крайняя централизація и опека. Департаментъ долженъ былъ представлять правительству только смѣту своихъ расходовъ неподвижныхъ и перемѣнныхъ (подлежа отчетности въ отношеніи этихъ послѣднихъ), — попеченіе же объ удовлетвореніи ихъ центральная власть взяла сполна на себя. Вскорѣ однако неудобства такихъ порядковъ дали себя почувствовать и законъ 16 іюля 1796 г. (28 Мессидора IV г.) возстановилъ различіе между департаментскими и государственными финансами и расходами. Быть можетъ это сдѣлано было, между прочимъ, и для того, чтобы сократить нѣсколько размѣры государственнаго бюджета, выдѣленіемъ изъ него мѣстныхъ расходовъ, но имѣло немаловажное значеніе для департаментскаго хозяйства,—ибо, хотя расходы его и остались внѣ компетентности департамента, но этотъ послѣдній получилъ все таки право наблюденія за ихъ выполненіемъ.

Далѣе законъ 1 дек. 1798 (11 Фримера VII г.) установилъ внѣшній порядокъ и подраздѣленія доходовъ и расходовъ государства, общинъ, кантоновъ и департаментовъ. Схема этого дѣленія была слѣдующая: расходы общіе (dépenses générales), общинные (d. communales), муниципальные (d. municipales), муниципально-общинные *) и департаментскіе. Существенно важнымъ закономъ въ государственномъ строѣ Франціи является законъ 17 февр. 1800 г. (28 Плювіоза VII г.), окончательно установившій организмъ мѣстнаго управленія—учрежденіемъ префектовъ съ префектуръ-совѣтами и департаментскихъ совѣтовъ (conseils généraux). Эти послѣдніе составлены изъ выборныхъ членовъ (16—20—24, смотря по департаменту), съ выборнымъ президентомъ. Имъ предоставлена власть совѣщательная, (при двухнедѣльной въ году сессіи), а префекту, съ вспомогательнымъ ему учрежденіемъ префектуръ-совѣтомъ—власть исполнительная. Департаментскому совѣту предоставлено, между прочимъ, опредѣлять (въ установленныхъ границахъ) количество накладныхъ сборовъ для потребностей департамента и разсматривать отчеты префекта объ употребленіи департаментскихъ доходовъ. Постановленіемъ 17 октября 1801 г. введено дѣленіе департаментскихъ расходовъ на *постоянные* (dépenses fixes) и *измѣняющіеся* (d. variables). Первые (разныя жалованья и т. п.) составили отдѣлъ, независимый отъ департаментскихъ совѣтовъ; вторые напротивъ представляли собою дѣйствительно предметы,

*) Такъ названы были расходы кантональные; впослѣдствіи, когда кантонъ сдѣлался исключительно территоріальнымъ, безхозяйственнымъ подраздѣленіемъ, и расходы эти были упразднены. Таже участь постигла (зак. 10 мая 1838 г.) и округъ.

подлежащіе вѣдѣнію департамента, и средства покрытія ихъ составили неотъемлемую собственность тѣхъ департаментовъ, гдѣ они собраны.

Послѣдующими законами неразъ опредѣляемо было количество накладныхъ сантимовъ для покрытія разныхъ потребностей; законы 28 апр. 1816 и 25 марта 1817 гг. дали весьма обстоятельныя предписанія о количествѣ этихъ сборовъ и о распредѣленіи ихъ по назначенію. Въ распорядкѣ мѣстныхъ расходовъ центральная власть съ самаго начала имѣла обширныя права, сохраненныя ею и по учрежденіи мѣстныхъ департаментскихъ совѣтовъ. Но съ 1816 г. (зак. 28 апр.) съ разрѣшеніемъ совѣтамъ взимать особые сборы (impositions facultatives) для употребленія на такіе расходы, которые они найдутъ полезными,— создается особый департаментскій бюджетъ рядомъ съ тѣмъ, который, заключая въ себѣ такъ называемыя dépenses fixes, являлся лишь пополненіемъ государственнаго бюджета. Наконецъ законъ 10 мая 1838 г. (Loi sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement) совсѣмъ вычеркнулъ изъ департаментскихъ бюджетовъ отдѣлъ расходовъ и сантимовъ постоянныхъ, въ которыхъ совѣты департаментскіе не имѣли никакой власти. Онъ перенесъ этотъ отдѣлъ,—согласно дѣйствительному его смыслу, — въ бюджетъ государственный. Расходы измѣняющіеся (dépenses variables) сдѣлались ядромъ новаго департаментскаго бюджета, получивъ названіе расходовъ обыкновенныхъ.

На всемъ законодательствѣ, относящемся до департаментскаго управленія и хозяйства, вплоть до седьмаго десятилѣтія текущаго столѣтія сильно тяготѣлъ духъ правительственной опеки. Лишь мало по малу, не безъ значительныхъ усилій, личность департамента, послѣ массы опытовъ и переходныхъ мѣръ, получаетъ нѣкоторую самостоятельность въ вѣдѣніи своихъ дѣлъ, закрѣпленную за нимъ наконецъ законами 1866 и 1871 гг.

Преобразованія, внесенныя въ жизнь и хозяйство французскаго департамента этимъ новѣйшимъ законодательствомъ, имѣютъ такую важность, въ смыслѣ децентрализаціи и самоуправленія, что мы считаемъ необходимымъ разсмотрѣть его нѣсколько подробнѣе. Господствовавшій до этихъ реформъ мѣстнаго управленія взглядъ законодательства и правительства на мѣстность, департаментъ, общину, былъ исполненъ крайняго недовѣрія. Поэтому и все мѣстное хозяйство состояло подъ постояннымъ наблюденіемъ центральной власти и отъ нея вполнѣ зависѣло.

Законъ 18 іюня 1866 г. вызванный къ жизни необходимостью возстановить равновѣсіе въ департаментскихъ бюджетахъ, неосуществимое при прежнихъ порядкахъ, внесъ коренныя измѣненія въ порядокъ образованія департаментскихъ бюджетовъ, расширилъ права департаментскихъ совѣтовъ въ бюджетномъ дѣлѣ и самые бюджеты, упростивъ вмѣстѣ съ тѣмъ ихъ механизмъ. Законъ же 10 августа 1871 г. (Loi relative aux conseils généraux) представляетъ въ тѣхъ статьяхъ своихъ, которыя касаются департаментскихъ финансовъ, почти воспроизведеніе закона 1866 г.; но въ тоже время имъ дано новое устройство департаментскимъ совѣтамъ; точнѣе опредѣлена роль префекта де-

партамента; создано особое учрежденіе—департаментская коммиссія (commission départementale) для наблюденія за дѣйствіями префекта; предусмотрѣнъ наконецъ и тотъ случай, когда потребовалось бы соглашеніе нѣсколькихъ генеральныхъ совѣтовъ*).

Способъ образованія департаментскихъ совѣтовъ, указанный закономъ 17 февр. 1800 г. не разъ измѣнялся; но значеніе ихъ, при сосредоточеніи всѣхъ существенныхъ аттрибутовъ власти въ рукахъ префектовъ, было не велико. Власть совѣтовъ была наконецъ значительно расширена закономъ 18 іюля 1866 г.: расширены ихъ права въ бюджетномъ дѣлѣ и дано право дѣлать окончательныя постановленія по многимъ дѣламъ, гдѣ прежде требовалось одобреніе высшей власти; между прочимъ они получили право вотировать займы и чрезвычайные налоги для департамента, въ предѣлахъ, ежегодно указываемыхъ бюджетнымъ закономъ.

Въ законѣ 1871 г. дѣло поведено еще дальше: относительно составленія совѣтовъ опредѣлено, что они должны состоять изъ членовъ, выбираемыхъ по одному отъ каждаго кантона. Вмѣсто прежняго 9-лѣтняго срока существованія ихъ назначенъ 6-тилѣтній, причемъ въ теченіи всего этого срока совѣты обновляются новыми членами, ибо каждые три года половина членовъ выбываетъ и замѣняется новыми. Совѣты имѣютъ теперь двѣ сессіи въ году: одна сессія, въ которой разсматривается бюджетъ департамента и отчетъ по департаментскому хозяйству, начинается въ первый понедѣльникъ, слѣдующій за 15 августа и продолжается не долѣе одного мѣсяца. Вторая сессія начинается въ срокъ, опредѣляемый на августовской сессіи и продолжается не свыше двухъ недѣль. Бываютъ и чрезвычайныя сессіи, продолжающіяся не свыше одной недѣли, созываемыя декретомъ главы исполнительной власти или по письменному требованію $^2/_3$ членовъ совѣта, заявленному черезъ его предсѣдателя префекту, который и созываетъ совѣтъ.

Права департаментскихъ совѣтовъ относительно раскладки прямыхъ налоговъ (кромѣ патентнаго, какъ нераскладочнаго) остались въ законѣ 1871 г., за малыми измѣненіями, прежнія. Совѣтъ раскладываетъ на округи своего департамента, установленнымъ въ законѣ порядкомъ, тѣ контингенты податей, какіе будутъ назначены на департаментъ въ бюджетномъ законѣ. Расширены права совѣта относительно заключенія займовъ; развито далѣе право надзора и контроля надъ общинами, установленное уже въ законѣ 1866 г. и состоящее въ томъ, что совѣтъ опредѣляетъ на каждый годъ тотъ максимумъ чрезвычайныхъ накладныхъ сборовъ, какой по его мнѣнію можно допустить къ вотированію въ общинахъ на расходы для пользы общинъ. Далѣе совѣту предоставлено (сперва закономъ 24 іюля 1867 г.) дѣлать окончательныя по-

*) Дѣйствіе закона 1871 г. не простирается на департаментъ Сены, для котораго будетъ изданъ особый законъ, а пока дѣйствуетъ временный порядокъ, установленный закономъ 16 сент. 1871 г. Нѣкоторыя особенности въ отношеніи мѣстнаго управленія существуютъ также въ Алжиріи.

становленія о рѣшеніяхъ муниципальныхъ совѣтовъ относительно продленія взиманія дополнительныхъ сборовъ при общинномъ косвенномъ налогѣ (octroi) и относительно увеличенія коренныхъ окладовъ этого налога свыше $^1/_{10}$ (въ предѣлахъ однако нормальнаго тарифа). Совѣтъ опредѣляетъ также ежегодно размѣры пособій, назначаемыхъ изъ государственнаго бюджета на строеніе и починки церквей и пресбитерій, на благотворительныя учрежденія, училищные дома, дѣтскіе пріюты и сельско-хозяйственныя общества. Въ отношеніи контроля и отчетности совѣтамъ принадлежитъ разсмотрѣніе отчетовъ по употребленію департаментскихъ суммъ, что ими дѣлается чрезъ посредство департаментскихъ комиссій.

Далѣе—идя однако въ направленіи, сходномъ съ духомъ закона 1866 г., законъ 1871 г. увеличилъ число обязательныхъ расходовъ, значительно сокращенное въ законѣ 1866 г., но вмѣстѣ съ тѣмъ предоставилъ мѣстнымъ совѣтамъ заявлять правительству о своихъ желаніяхъ по всѣмъ вопросамъ, касающимся народнаго хозяйства и имѣющимъ общій интересъ, за исключеніемъ впрочемъ заявленій политическаго характера.

Законъ 1871 г. предусмотрѣлъ также тѣ случаи, когда общность интересовъ требуетъ совмѣстныхъ мѣропріятій нѣсколькихъ департаментовъ, каковы: предпринятіе какихъ либо работъ или заведеніе и содержаніе обоюдно полезныхъ учрежденій *). Сношенія по дѣламъ этого рода возбуждаются генеральными совѣтами чрезъ своихъ предсѣдателей, по увѣдомленіи о томъ префектовъ. Вопросы, касающіеся такихъ общихъ интересовъ, обсуждаются въ особыхъ совѣщаніяхъ, на которыхъ каждый департаментскій совѣтъ представленъ или своею департаментскою комиссіею, или комиссіею, спеціально для того назначенною. Префекты соотвѣтствующихъ департаментовъ всегда могутъ присутствовать на этихъ совѣщаніяхъ, наблюдая, чтобы совѣщанія не выходили изъ круга предметовъ, предоставленныхъ вѣдѣнію департаментскаго самоуправленія.

По отзыву спеціалистовъ **), важнѣйшее дѣло закона 1871 г. есть учрежденіе департаментскихъ комиссій. Комиссіи эти учреждены по образцу бельгійскихъ постоянныхъ комиссій. Департаментская комиссія составляется изъ 4—7 членовъ, ежегодно избираемыхъ департаментскимъ совѣтомъ каждаго департамента, въ его августовскую сессію, изъ среды своихъ членовъ и притомъ по возможности такъ, чтобы каждый округъ имѣлъ въ комиссіи своего представителя. Члены комиссіи жалованья не получаютъ. Комиссія имѣетъ засѣданія, по крайней мѣрѣ, разъ въ мѣсяцъ и дѣйствуетъ только въ промежуткахъ между сессіями совѣта, а не постоянно, какъ въ Бельгіи, или какъ наши

*) Такъ напримѣръ: постройка дорогъ, устройство заведеній для умалишенныхъ, учрежденіе провинціальныхъ университетовъ и снабженіе ихъ фондами, соединеніе нѣсколькихъ нормальныхъ начальныхъ школъ въ одну, сохраненіе историческихъ памятниковъ и т. д.

**) Напримѣръ—Liégeois.

Земскія Управы, съ которыми она имѣетъ нѣкоторое сходство, на столько, на сколько генеральные совѣты департаментовъ можно приравнять къ нашимъ Земскимъ Собраніямъ. Комиссія служитъ какъ бы помощницей совѣту относительно нѣкоторыхъ дѣлъ, отъ него ей поручаемыхъ, съ извѣстнымъ объемомъ полномочія. Отношенія комиссіи къ префекту департамента таковы, что она обязана дѣлать ему свои заявленія по всѣмъ тѣмъ вопросамъ, на которые находитъ нужнымъ обратить его вниманіе, въ интересахъ департамента, а префектъ, съ своей стороны, обязанъ предлагать нѣкоторые вопросы на ея заключеніе.

Для насъ, главный интересъ представляютъ тѣ права и обязанности, какія даны комиссіи въ отношеніи департаментскаго финансоваго хозяйства. Здѣсь ей предоставлены: 1) Разсмотрѣніе бюджетныхъ предположеній префекта, о которыхъ она и представляетъ совѣту, къ началу августовской его сессіи, краткій докладъ. Она не имѣетъ однако права дѣлать измѣненія въ предметахъ бюджета; право это, равно какъ и право передвиженія кредитовъ при исполненіи бюджета, принадлежитъ непосредственно совѣту. 2) Контроль счетовъ: въ началѣ каждаго мѣсяца префектъ сообщаетъ комиссіи подробный перечень расходныхъ уполномочій (ordonnances de délégation), имъ полученныхъ и выданныхъ имъ платежныхъ ассигновокъ (mandats de payement), въ теченіи истекшаго мѣсяца. Тоже обязаны дѣлать и главные инженеры по постройкѣ департаментскихъ дорогъ, какъ облеченные правомъ выдавать ассигновки по своему вѣдомству.

Есть случаи, гдѣ комиссія не просто контролируетъ, но и прямо вступается въ порядокъ полученія и употребленія средствъ, внесенныхъ въ бюджетъ. Такъ совѣтъ можетъ поручать ей распредѣленіе пособій, назначаемыхъ на разные предметы изъ департаментскихъ суммъ. Она же распредѣляетъ пособія изъ суммъ, получаемыхъ отъ штрафовъ, налагаемыхъ судами исправительной полиціи, а также и суммы, вносимыя взамѣнъ натуральной дорожной повинности *). Далѣе комиссія можетъ оказывать большое вліяніе на реализацію департаментскихъ займовъ, такъ какъ ей предоставляется опредѣлять сроки и способы реализаціи. Она же, по порученію совѣта, опредѣляетъ послѣдовательность производства работъ, производимыхъ изъ средствъ департамента; производитъ повѣрку архивовъ и движимаго имущества департамента; рѣшаетъ по возраженіямъ, приносимымъ противъ кадастровыхъ оцѣнокъ и т. д. Вообще же права департаментской комиссіи могутъ быть болѣе или менѣе обширны, смотря по объему полномочій, данныхъ ей совѣтомъ.

Въ учрежденіи департаментскихъ комиссій видна серьезная попытка внести въ мѣстное управленіе Франціи нѣчто въ родѣ англійскаго Selfgovernment'a. Дѣйствительно, по смыслу предоставленныхъ этимъ комиссіямъ правъ наблю-

*) Назначеніе пособій, въ случаяхъ чрезвычайныхъ и нетерпящихъ отлагательства, осталось, по прежнему, за префектомъ; равно и распредѣленіе суммъ, вотированныхъ по желанію департаментскаго совѣта, на награды служебному персоналу департамента.

денія и контроля, если только члены ихъ будутъ имѣть довольно твердости, согласія и единства въ направленіи своей дѣятельности, префекты департаментовъ перестанутъ быть ихъ провидѣніемъ и сдѣлаются лишь исполнителями, подчиненными и отвѣтственными. Префектъ остается представителемъ исполнительной власти, но уже и теперь власть эту во многихъ случаяхъ дѣлитъ съ нимъ комиссія. Разногласія, возникающія между нимъ и комиссіей, разбираетъ, безъ дальнѣйшей апеляціи, генеральный совѣтъ въ ближайшей своей сессіи; а существенныя столкновенія между ними, равно какъ случаи выхожденія комиссіею изъ предоставленныхъ ей предѣловъ власти, разсматриваются въ нарочно для того созываемыхъ чрезвычайныхъ сессіяхъ совѣта.

Общественное мнѣніе относительно департаментскихъ комиссій не совсѣмъ еще установилось; одни восхваляютъ ихъ безъ мѣры, другіе порицаютъ ихъ учрежденіе. Опытъ покажетъ, кто правъ. Надо притомъ имѣть въ виду, что успѣшные результаты всякаго учрежденія зависятъ не отъ одной его внутренней годности; но и отъ способа его осуществленія въ жизни *).

Законъ 1871 г. расширилъ, какъ мы сказали, и права департаментскихъ совѣтовъ. Можно надѣяться, что въ лицѣ ихъ мѣстныя дѣла ввѣрены людямъ, близко знакомымъ съ нуждами и средствами своей мѣстности и заинтересованнымъ въ томъ, чтобъ дѣятельность мѣстной администраціи была производительна и экономна. Нельзя сомнѣваться, что новый законъ составляетъ важный шагъ впередъ и, быть можетъ, недалеко то время, когда все департаментское управленіе будетъ вручено сполна делегатамъ департамента, подъ общимъ лишь высшимъ контролемъ центральной власти; префектъ же вовсе утратитъ, отчасти уже поблекшее, значеніе хозяина въ департаментѣ и останется просто чиновникомъ отъ администраціи, приставленнымъ для наблюденія за исполненіемъ законовъ, распоряженій правительства и т. п.

Предметы и средства департаментскаго хозяйства. Не останавливаясь на подробностяхъ историческаго развитія системы департаментскихъ финансовъ, мы прослѣдимъ его только по тремъ важнѣйшимъ законодательнымъ актамъ, относящимся до этого предмета. Это законы: 10 мая 1838 г. (Loi sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement), 18 іюля 1866 г. (Loi sur les conseils généraux) и 10 августа 1871 г (Loi relative aux conseils généraux).

Законъ 1838 г. далъ департаментскому бюджету основанія, въ значительной степени удержавшіяся и донынѣ. Закономъ этимъ установлено основное дѣленіе расходовъ, входящихъ въ составъ бюджета, на *обязательные* или *обыкновенные (dépenses obligatoires ou ordinaires)* и *необязательные (dép. facultatives)*. Есть еще 2 рубрики расходовъ: *чрезвычайные* и *спеціальные*, но они существеннаго значенія не имѣютъ.

Къ предметамъ *обязательныхъ* расходовъ отнесены слѣдующіе: 1) содержаніе и починка зданій, принадлежащихъ департаменту; 2) уплата казенныхъ

*) Barbier, 95.

налоговъ, причитающихся съ департаментской собственности; 3) наемъ, если нужно, помѣщеній для префектуры и подпрефектуры; меблировка оныхъ и ремонтъ ихъ мебели; 4) содержаніе департаментскихъ тюремъ; препровожденіе арестантовъ, бродягъ и пр. 5) наемъ или устройство казармъ для жандармеріи; 6) наемъ и омеблированіе помѣщеній для судебныхъ учрежденій и мелкіе расходы ихъ, а также и мировыхъ учрежденій; 7) отопленіе и освѣщеніе караулень въ департаментскихъ учрежденіяхъ; 8) содержаніе департаментскихъ дорогъ и искусственныхъ на нихъ сооруженій; 9) участіе въ содержаніи воспитательныхъ и сиротскихъ домовъ и домовъ умалишенныхъ, 10) пособія на дорогу неимущимъ путешественникамъ; 11) печатаніе и публикованіе избирательныхъ списковъ и списковъ присяжныхъ засѣдателей; 12) печатаніе департаментскаго бюджета и отчетовъ о доходахъ и расходахъ департамента; 13) участіе въ расходахъ по составленію и изданію десятилѣтнихъ таблицъ гражданскаго состоянія; 14) расходы на принятіе мѣръ противъ заразительныхъ болѣзней; 15) выдача премій за истребленіе вредныхъ животныхъ; 16) содержаніе и охраненіе департаментскихъ архивовъ; 17) пособія общинамъ на содержаніе начальныхъ училищъ; 18) содержаніе бюро судебной защиты (dépenses des bureaux d'assistance judiciaire); 19) расходы по судебному преслѣдованію нарушителей правилъ ѣзды по департаментскимъ дорогамъ; 20) содержаніе палатъ земледѣлія (chambres d'agriculture); 21) пособія общинамъ по содержанію помѣщеній обществъ взаимной помощи и на типографскіе ихъ расходы; 22) содержаніе помѣщеній, и въ нихъ мебели,—для засѣданій департаментскаго совѣта народнаго просвѣщенія; — помѣщенія канцеляріи и канцелярскіе расходы инспектора училищъ (bureau de l'inspecteur d'academie—расходъ учрежденный въ 1862 г.); 23) расходы на содержаніе коллегій и собраній, созываемыхъ для выбора членовъ въ Палату депутатовъ, генеральные и окружные совѣты.

Большинство этихъ обязательныхъ расходовъ — очевидно расходы столько же касающіеся общаго государственнаго управленія, сколько и департамента. Докладъ, которымъ сопровождалось внесеніе въ Палаты проекта закона 1838 г., говоритъ: «расходы эти столько же интересуютъ государство, сколько и департаменты; они составляютъ, собственно говоря, часть общихъ государственныхъ расходовъ и еслибы они не были возложены на бюджетъ департаментскій, то должны бы быть отнесены на государственный».

Къ расходамъ *необязательнымъ* законъ 1838 г. отнесъ разные расходы, производимые для пользы департамента, но не предписанные категорически закономъ.

Законъ 1866 г. значительно сократилъ предметы обязательныхъ расходовъ; но опытъ показалъ неудобство устраненія изъ числа такихъ расходовъ—предметовъ существенно необходимыхъ. По этому законъ 1871 опять внесъ и прибавилъ нѣкоторые расходы, приведя вмѣстѣ съ тѣмъ разнообразныя статьи мѣстныхъ департаментскихъ потребностей къ слѣдующимъ 6 подраздѣленіямъ: 1) наемъ, омеблировка и содержаніе отелей префектуръ и подпрефектуръ,

помѣщеній для департаментскаго совѣта народнаго просвѣщенія и для бюро инспектора училищъ; 2) обыкновенное расквартированіе (casernement ordinaire) жандармскихъ бригадъ; 3) наемъ, содержаніе, меблировка и мелкіе расходы по помѣщенію ассизныхъ судовъ, гражданскихъ трибуналовъ и коммерческихъ судовъ и мелкіе расходы по мировой юстиціи; 4) печатаніе и публикація списковъ для консульскихъ выборовъ (élections consulaires), печатаніе бланковъ для избирательныхъ списковъ и списковъ присяжныхъ. Все это расходы обязательные; за симъ слѣдуютъ: 5) обыкновенные расходы для пользъ департамента; 6) расходы изъ спеціальныхъ сборовъ для особыхъ цѣлей по законамъ 2 августа 1829 г., 21 мая 1836, 15 марта 1850 и 1 апрѣля 1867 г.

Всѣ прочія мѣстныя потребности департамента отнесены въ отдѣлъ расходовъ экстраординарныхъ, каковы: обширныя работы, покупка недвижимостей, уплата займовъ и др. Подробное перечисленіе ихъ невозможно, такъ какъ въ нихъ много случайнаго элемента.

Средства покрытія департаментскихъ расходовъ законъ 1838 г. указываетъ преимущественно въ налогахъ. Хотя и существуетъ департаментская собственность, но это собственность не доходная, а служащая для потребностей администраціи и не только не дающая дохода, но еще причиняющая департаменту расходъ на ея содержаніе. Таковы напр. зданія для помѣщенія префектуръ, судебныхъ учрежденій и др. Зданія эти, составлявшія прежде государственную собственность, уступлены департаментамъ въ полное владѣніе декретомъ 9 апр. 1811 г. Есть правда и кое-какая доходная собственность движимая и недвижимая; но роль ея вообще незначительна *). Есть доходы отъ сбора за копіи съ разныхъ актовъ, хранящихся въ архивѣ префектуры. Есть кое-гдѣ перевозы и мосты, за пользованіе коими взимается плата въ доходъ департамента. Существуютъ наконецъ и еще нѣкоторые сборы, дарованные департаментамъ новыми законами.

Всѣ эти второстепенныя статьи доходовъ департаментовъ идутъ на покрытіе обязательныхъ расходовъ. Но составляютъ онѣ не болѣе четвертой доли всего бюджета доходовъ; остальныя $^3/_4$ пополняются при помощи *прибавочныхъ сантимовъ (centimes additionnels)*, т. е. мѣстныхъ налоговъ, взимаемыхъ въ видѣ процента, выраженнаго извѣстнымъ количествомъ сантимовъ накладнаго сбора на каждый франкъ государственныхъ прямыхъ налоговъ **).

---

*) Таковы—принадлежащія департаментамъ учебныя фермы, древесные питомники, заведенія минеральныхъ водъ, нѣкоторыя строенія и земли, отдаваемыя въ наемъ, Есть и еще одинъ, впрочемъ незначительный хозяйственный доходъ отъ подчистки и рубки деревьевъ, коими обсажены департаментскія дороги.

**) Система прямыхъ налоговъ во Франціи слагается изъ слѣдующихъ: *налога личнаго*—съ *поквартирнымъ* (*contribution personnelle et mobilière*) 2) *поземельнаго* (*contribution foncière*), 3) *н. подомоваго или съ оконъ и дверей* (*contrib. des portes et fenêtres*), 4) *н. промысловаго или патентнаго (contrib. des patentes).* Кстати замѣтимъ, что сверхъ департаментскихъ и общинныхъ centimes additionnels существуютъ еще *centimes add. généraux*—общіе, т. е. накладные сборы съ коренной суммы прямыхъ налоговъ кромѣ поземельнаго. идущіе въ общую государственную казну. Сборы

Начало этой системы накладныхъ сборовъ относится, какъ мы упоминали, къ первымъ годамъ великой революціи, когда часть государственныхъ расходовъ возложена была на департаменты и для покрытія оныхъ учрежденъ былъ сборъ *des sous additionnels* въ размѣрѣ не свыше $^1/_5$ государственныхъ податей.

Соотвѣтственно дѣленію расходовъ департамента налоги департаментскаго бюджета закономъ 1838 г. были раздѣлены на: 1) *обыкновенные прибавочные* или *узаконенные сантимы (centimes ordinaires* ou *législatifs)*, въ прежнее время, до закона 1866 г. даже независѣвшіе отъ усмотрѣнія департаментскихъ совѣтовъ, и налагавшіеся правительствомъ въ силу закона, какъ предназначенные на покрытіе обязательныхъ расходовъ *); 2) *сантимы необязательные (c. facultatifs)*, вотированіе которыхъ и распоряженіе которыми зависѣли отъ усмотрѣнія департаментскихъ совѣтовъ.

Основаніемъ для наложенія тѣхъ и другихъ сантимовъ приняты были налоги: поземельный и квартирный **). Высшій размѣръ обязательныхъ сантимовъ опредѣлялся въ 9 на франкъ этихъ 2-хъ податей. Количество сантимовъ необязательныхъ тоже было указано въ законѣ: максимумъ ихъ, до изданія закона 1850 г., не долженъ былъ превышать пяти (кромѣ о-ва Корсики, гдѣ они могли простираться до 12-ти). Законъ 1850 г. повысилъ число ихъ до 7,6 (а въ Корсикѣ до 14,6), что было сдѣлано вслѣдствіе упраздненія второй части вспомогательнаго фонда. Необязательные сантимы могли быть обращаемы, въ случаѣ надобности, и на покрытіе обязательныхъ расходовъ; напротивъ употреблять сантимы обязательные на покрытіе расходовъ необязательныхъ не дозволялось.

Далѣе законъ 1838 г. установилъ еще: 3) *чрезвычайные прибавочные сантимы (c. extraordinaires)*, взимаемые со всѣхъ четырехъ прямыхъ налоговъ и налагаемые по особымъ спеціальнымъ законамъ, ежегодно издаваемымъ на отдѣльные случаи. Иниціатива въ назначеніи ихъ къ сбору, по закону 1838 г., предоставлена департаментскимъ совѣтамъ. Засимъ слѣдуютъ: 4) *спеціальные сантимы (centimes spéciaux)*, назначаемые исключительно для нѣкоторыхъ общественныхъ потребностей: а) со *всѣхъ 4 прямыхъ налоговъ* въ

эти составляютъ: 1) 17 с. съ франка налога личнаго, 15,8 с. съ п. подомоваго, 14,6— съ патентнаго, увеличенные по зак. 16 іюля 1872 г. еще 60-ю. Налогъ поземельный уже съ 1850 г. свободенъ отъ этихъ накладныхъ сборовъ. Всѣ эти сантимы спеціальнаго назначенія не имѣютъ. Затѣмъ слѣдуютъ: 2) сантимы общіе съ *спеціальнымъ назначеніемъ*—общимъ и мѣстнымъ въ тоже время: 1 с. съ налоговъ поземельнаго и личнаго на пособія въ случаѣ градобитій, наводненій и т. п., далѣе: 1 с. съ позем. и личнаго налога, 3 с. съ подомовнаго и 5 с. съ патентнаго на случай недоимокъ и т. п.

*) Нынѣ они вотируются, равно какъ и спеціальные сантимы департаментскими совѣтами, безъ постановленія коихъ сборщики не имѣютъ права приступить къ ихъ собиранію.

**) Хотя квартирный налогъ (impôt mobilier) составляетъ лишь дополненіе личнаго (impôt personnel), но прибавочные сантимы начисляются только на первый, а собственно личный налогъ имъ не подлежитъ. Зак. 21 апр. 1832 г.—Liégeois, 63.

количествѣ 5 с. (зак. 21 мая 1836) на расходы по содержанію проселочныхъ дорогъ; закономъ 1867 г. (31 іюля) норма эта повышена до 7 с.; сверхъ того, закономъ 19 авг. 1835 г. распространенъ на всѣ 4 налога сборъ въ размѣрѣ $1^1/_2$ с. на франкъ, на содержаніе школъ начальнаго обученія, удвоенный потомъ закономъ 10 апрѣля 1867 г. *); b) съ *одного поземельнаго налога* до 5 с. на франкъ на расходы по производству кадастра (зак. 3 авг. 1829 г.).

Спеціальные сантимы могутъ быть употребляемы только на тѣ предметы, для которыхъ учреждены. Взиманіе же ихъ необязательно, кромѣ сантимовъ на школы, если обыкновенныхъ средствъ департамента на это недостанетъ.

Общая сумма собираемыхъ сантимовъ на нужды департамента составляла съ 1839 г. до закона 1866 г. 8,2 с. (съ постепеннымъ увеличеніемъ впослѣдствіи до 8,5) на обязательные расходы, до 7 с. на расходы необязательные, и 7 с. въ составъ общаго вспомогательнаго фонда. Съ 1860 г. первые изъ этихъ сантимовъ увеличены съ 8,5 до 10,5. Сантимы необязательные съ 1850 г. могли доходить до 7,6 **). Сантимы чрезвычайные являлись ежегодно въ различномъ размѣрѣ (въ позднѣйшее время установлена норма до 12-ти). Сантимы спеціальные—дорожные до 7 с. и на школы до 3 с.; сантимы на кадастръ—5 с. Такимъ образомъ наибольшая сумма всѣхъ сантимовъ, кромѣ чрезвычайныхъ, ежегодно мѣняющихся, могла доходить до 47,1.

На покрытіе расходовъ обязательныхъ обращались и обращаются, сверхъ накладныхъ сантимовъ, также и доходы, не отъ налоговъ получаемые. Отчасти на тоже шелъ и существовавшій до 1866 г. такъ-называемый *общій фондъ (fonds commun)*. Назначеніе этого фонда, учрежденнаго еще въ VII году Республики, было: служить пособіемъ отъ мѣстностей богатыхъ для покрытія обязательныхъ расходовъ въ мѣстностяхъ бѣдныхъ. Онъ составлялся изъ нѣсколькихъ добавочныхъ сантимовъ къ тѣмъ же 4-мъ прямымъ налогамъ. Закономъ 1838 года онъ былъ раздѣленъ на 2 части, одна изъ которыхъ должна была служить пособіемъ при расходахъ обязательныхъ, а другая—при необязательныхъ ***).

Законъ 1866 г. внесъ важное измѣненіе въ строй департаментскихъ финансовъ. Положеніе дѣла было неудовлетворительно тѣмъ, что, при постоянномъ возрастаніи обязательныхъ расходовъ ****), генеральные совѣты вынуждены были

*) До закона 1835 онъ взимался только съ поземельнаго и лично-поквартирнаго налога въ количествѣ 2 с. на франкъ. Зак. 1833 г. 28 іюня.

**) На о-вѣ Корсикѣ до 14,6; въ департаментахъ: Морскихъ Альпахъ, Савои и Верхней Савой до 18,5 с.

***) По закону 9 сентября 1848 г. въ первую часть фонда обращалось 7 с., а во 2-ю 0,6 с. съ франка податей. Эта вторая часть употреблялась преимущественно на устройство искусственныхъ сооруженій по департаментскимъ дорогамъ и на постройку зданій для потребностей департаментовъ. Въ 1850 г. она упразднена и остался только сборъ 7 сантимовъ на общій фондъ, въ свою очередь отмѣненный закономъ 1866 г.

****) Возрастаніе это происходитъ какъ вслѣдствіе увеличенія цѣнъ на всѣ предметы, такъ и отъ естественнаго расширенія объема общественныхъ услугъ. Такъ напримѣръ, сильно возросли расходы по призрѣнію умалишенныхъ, сиротъ, по содержанію дорогъ и др.

обращать на их покрытіе значительную часть изъ сантимовъ необязательныхъ. А это отнимало у департаментовъ всякую свободу дѣйствія въ ихъ хозяйствѣ, всякую возможность удовлетворенія какихъ либо новыхъ, хотя и необязательныхъ, но весьма полезныхъ потребностей—изъ этого, собственно для нихъ предназначеннаго источника. Дѣло въ томъ, что законъ 1838 г. назначилъ на покрытіе расходовъ, по природѣ своей стремящихся къ постоянному возрастанію, доходы почти неподвижные. Ибо налоги поземельный и личный съ квартирнымъ, служащіе по закону 1838 г., основаніемъ для «сантимовъ» обязательныхъ, суть налоги, всего менѣе подвергающіеся измѣненію, всѣхъ медленнѣе увеличивающіеся съ развитіемъ народнаго благосостоянія,—по самому устройству ихъ во Франціи, съ почти неподвижнымъ контингентомъ. Нѣкоторые предлагали помочь дѣлу устраненіемъ той аномаліи, что обязательные сантимы взимаются только съ двухъ налоговъ, т. е. распространить ихъ, подобно прочимъ департаментскимъ сантимамъ, и на оба остальные прямые налога, что было бы еще тѣмъ выгоднѣе, что налоги эти (подомовный и промысловый) ближе соприкасаются и съ развитіемъ народнаго богатства. При разсмотрѣніи вопроса объ этой реформѣ въ Законодательномъ Корпусѣ, такое расширеніе области сборовъ найдено было неудобнымъ, какъ увеличивающее податную тягость. Въ силу этого соображенія, законъ 1866 г., оставляя обязательные и необязательные сантимы при прежней раскладкѣ, по двумъ только налогамъ, распространилъ на всѣ 4 прямые налога только тѣ, какъ обыкновенные, такъ и чрезвычайные сантимы, которые *впредь* будутъ учреждены *).

Другое соображеніе, имѣвшееся въ виду, при выработкѣ закона 1866 г. было то, что увеличеніе департаментскихъ расходовъ происходитъ вслѣдствіе отнесенія на бюджеты департаментовъ такихъ расходовъ, которые касаются больше интересовъ цѣлаго государства, нежели отдѣльныхъ департаментовъ, да и производятся притомъ самимъ правительствомъ**). Это соображеніе привело къ мысли объ уничтоженіи сбора на общій фондъ, о чемъ ходатайствовали 50 департаментовъ и что этимъ закономъ и сдѣлано. Черезъ это 43 департамента, жаловавшіеся на обремениительность для нихъ этого сбора, получили облегченіе и возможность увеличить свои средства насчетъ суммъ, шедшихъ до того на пособіе другимъ департаментамъ. Дѣйствительно, существованіе общаго фонда хотя имѣло повидимому

*) Законъ 1866 г. уполномочилъ совѣты учреждать чрезвычайные сантимы и с. спеціальные для потребностей народнаго просвѣщенія и для проселочныхъ дорогъ, а также дѣлать займы.

**) Вѣроятно, въ сознаніи этой истины нѣкоторые расходы — именно—на содержаніе тюремъ, на доставку арестантовъ, бродягъ и освобожденныхъ каторжниковъ, перенесены съ 1856 г. (зак. 5 мая 1855 г.) изъ департаментскаго бюджета въ государственный, впрочемъ, съ покрытіемъ ихъ изъ департаментскихъ средствъ. Для этого назначены 1,4 с. съ франка суммъ, идущихъ на обыкновенные расходы и 0,6 с. съ франка суммъ, назначенныхъ на расходы необязательные. Мѣра эта, разумѣется, не могла много посодѣйствовать устраненію дефицитовъ изъ департаментскаго хозяйства. Департаменты же видѣли въ ней нарушеніе принципа децентрализаціи.

благую цѣль, но на дѣлѣ приводило къ результатамъ, не совсѣмъ утѣшительнымъ; ибо пособія изъ него распредѣлялъ между департаментами Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, по представленіямъ префектовъ, разумѣется, въ запуски старавшихся, каждый, объ увеличеніи доли своего департамента. Такимъ путемъ пособія доставались или просто по лицепріятію, или тѣмъ департаментамъ, префекты которыхъ были половчѣе. А это вело къ расхищенію суммъ фонда и злоупотребленію ими. Уничтоженіе общаго фонда положило всему этому конецъ. Взамѣнъ фонда было однако учреждено непосредственное пособіе въ 4 м. фр. отъ государственной казны. Это было значительнымъ улучшеніемъ даже уже потому, что самая сумма пособія, подлежащая распредѣленію между департаментами на «общіе расходы», стала меньше прежнихъ фондовъ, и потому распредѣленіе стало гораздо экономнѣе и осторожнѣе; пособія теперь достаются, большею частію, только дѣйствительно нуждающимся департаментамъ. Впрочемъ, ограниченность средствъ для этихъ пособій до извѣстной степени устранена была оговоркой, что общая сумма пособія можетъ быть увеличиваема по усмотрѣнію Законодательнаго Корпуса, если финансовое положеніе департаментовъ того потребуетъ.

Наконецъ, закономъ 10 августа 1871 г. четырехмилліонная норма пособія вовсе отмѣнена и предоставлено опредѣлять бюджетнымъ закономъ величину пособія на каждый годъ, соотвѣтственно потребности. Самая цѣль фонда опредѣлена точнѣе: онъ предоставленъ *исключительно* въ пользу тѣхъ департаментовъ, которые, по плохому состоянію своихъ средствъ, дѣйствительно имѣютъ нужду въ пособіи изъ общихъ средствъ государства. Законъ 1871 г., наконецъ, поручилъ распредѣленіе пособій (предоставленное закономъ 1866 г. Государственному Совѣту) Національному Собранію. Распредѣленіе это дѣлается по табели, прилагаемой къ бюджетному закону.

Такимъ образомъ, въ настоящее время рессурсы департаментовъ слагаются изъ: 1) накладныхъ сантимовъ, обращаемыхъ собственно на покрытіе обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ расходовъ; 2) изъ пособій отъ государства; 3) изъ случайныхъ полученій и 4) изъ спеціальныхъ сборовъ, учрежденныхъ особыми законами для удовлетворенія именно опредѣленныхъ потребностей. Главная роль въ доходахъ департамента принадлежитъ, по прежнему, накладнымъ сантимамъ. По силѣ законовъ 1866 и 1871 гг. высшая цифра для всѣхъ этихъ сантимовъ указывается на предстоящій годъ въ бюджетномъ законѣ. Засимъ, въ указанныхъ такимъ образомъ предѣлахъ, департаментскіе совѣты дѣйствуютъ свободно. При этомъ, основаніемъ для исчисленія суммы сантимовъ, подлежащихъ къ сбору, служатъ тѣ контингенты налоговъ поземельнаго, личнаго съ поквартирнымъ и подомовнаго, какіе будутъ указаны въ общемъ государственномъ бюджетѣ. Сантимы съ налога патентнаго исчисляются иначе: такъ какъ это налогъ окладной (impôt de quotité), а не раскладочный (impôt de repartition) какъ первые три, то и общая сумма его на данный годъ впередъ въ точности неизвѣстна. Поэтому исчисленіе съ него накладныхъ сантимовъ дѣлается лишь въ

приблизительной цифрѣ, по суммѣ казеннаго сбора за предшествующій годъ. Дѣйствительное же поступленіе департаментскаго сбора можетъ оказаться больше или меньше предположенія, соотвѣтственно поступленію государственнаго оклада.

Податнымъ объектомъ мѣстныхъ сборовъ является вся частная и государственная собственность, въ данномъ департаментѣ находящаяся, если она приноситъ своимъ владѣльцамъ доходъ. Податная обязанность государственныхъ имуществъ признана сначала въ законѣ 18 іюля 1866 г. и окончательно подтверждена закономъ 8 мая 1869 г. *).

Количество накладныхъ сантимовъ, до котораго можетъ простираться департаментское обложеніе, составляетъ теперь слѣдующія цифры: 1) сборъ на расходы *обыкновенные*, — взимаемый только съ налоговъ поземельнаго и личноквартирнаго до 25 с. съ франка казенной подати; дополненіемъ къ нему служитъ: 2) сборъ въ 1 с. со всѣхъ четырехъ прямыхъ налоговъ, учрежденный въ 1866 г.; далѣе слѣдуютъ: 3) 2 сантима съ франка тоже всѣхъ прямыхъ налоговъ,—на обязательные же (т. е. обыкновенные) расходы—сборъ, назначаемый впрочемъ въ томъ лишь случаѣ, если департаментскій совѣтъ упуститъ внести въ бюджетъ достаточный кредитъ для покрытія этихъ расходовъ **). За симъ слѣдуютъ сантимы *спеціальные*: 4) 7 с. съ франка всѣхъ прямыхъ налоговъ на дорожную повинность; 5) 3 с. тоже со всѣхъ прямыхъ налоговъ—на содержаніе начальныхъ школъ и 6) 5 с. съ франка поземельной подати, собственно для издержекъ по предмету кадастра.

Наконецъ, послѣдняя категорія, сантимы *чрезвычайные* взимаются со всѣхъ же четырехъ прямыхъ налоговъ и съ доходовъ отъ государственныхъ имуществъ, въ количествѣ до 12 с. на франкъ. По закону 1838 г. инціатива въ назначеніи этихъ сантимовъ къ сбору принадлежала департаментскимъ совѣтамъ. Законами 1866 и 1871 гг. вотированіе какъ этихъ, такъ и всѣхъ прочихъ сантимовъ предоставлено тѣмъ же совѣтамъ, съ обязанностью держаться предѣловъ, ежегодно установляемыхъ въ бюджетномъ законѣ. Но по прежнимъ правиламъ постановленіе совѣта непремѣнно шло на одобреніе законодательной власти; тогда какъ нынѣ одобренія этого не требуется, если

*) Относительно участія въ содержаніи проселочныхъ дорогъ, обязанность государственныхъ имуществъ, наравнѣ съ частными, признана еще въ законѣ 21 мая 1836 г., а относительно мѣстныхъ желѣзныхъ дорогъ — въ законѣ 12 іюля 1865 г. До 1870 г. на особомъ положеніи состояли государственные лѣса: по зак. 18 іюля 1866 г. и 24 іюля 1867 г. (Loi sur les conseils municipaux) они облагались накладными сантимами лишь въ половину своей податной оцѣнки; законъ 8 мая 1869 г. ввелъ полное обложеніе ихъ въ пользу департаментовъ и общинъ, опредѣливъ, однако, общую сумму налога (кромѣ обложенія на дорожную повинность) въ 600 т. фр., изъ коихъ 384.552 фр. составляютъ сантимы департаментскіе, а остальные 215.448 фр.—общинные.

**) По смыслу ст. 61 закона 10 іюля 1871 г. тутъ понимается, кажется, только одинъ случай—неназначеніе средствъ для уплаты долговъ.

только совѣты не вышли изъ цифры сантимовъ, указанной имъ въ бюджетномъ законѣ соотвѣтствующаго года.

Общая высшая цифра департаментскихъ сантимовъ составляетъ такимъ образомъ: 55. Не всѣ они, впрочемъ, берутся со всѣхъ прямыхъ налоговъ, какъ мы уже выше видѣли.

Всѣ эти высшія цифры сантимовъ составляютъ только предѣлъ, выше котораго мѣстные налоги не могутъ или не должны простираться. Въ частности же, на каждый годъ назначаются въ бюджетномъ законѣ, для руководства генеральныхъ совѣтовъ, отдѣльные максимумы обложенія, въ предѣлахъ упомянутаго общаго нормальнаго максимума. Исчисленный такимъ образомъ и утвержденный генеральнымъ совѣтомъ сборъ становится законнымъ; безъ этого утвержденія сборщики не имѣютъ права собирать его, кромѣ лишь того случая, когда сборъ будетъ учрежденъ административнымъ порядкомъ (d'office), вслѣдствіе неисполненія департаментскимъ собраніемъ своей обязанности назначить необходимыя для покрытія обязательныхъ расходовъ средства.

Для чрезвычайныхъ сантимовъ хотя тоже опредѣляется въ бюджетномъ законѣ извѣстный максимумъ, въ предѣлахъ нормальнаго максимума, но употребленіе этого сбора, въ противоположность обыкновеннымъ сантимамъ, предоставлено усмотрѣнію генеральныхъ совѣтовъ. Чрезвычайные сантимы въ законодательствѣ 1866 и 1871 гг. представляютъ видоизмѣненіе тѣхъ чрезвычайныхъ сборовъ, которые въ законодательствѣ 1838 г. узаконялись ежегодно спеціальными законами для отдѣльныхъ цѣлей. Но при этомъ совѣты обязаны въ каждую сессію соображать, достаточны ли имѣющіеся кредиты для покрытія расходовъ и нѣтъ ли возможности сократить количество чрезвычайныхъ сантимовъ. Если же оказалось бы необходимымъ учредить экстраординарный сборъ свыше узаконеннаго максимума, то это хотя и допускается, но лишь законодательнымъ на каждый разъ порядкомъ *).

Второстепенныя статьи департаментскихъ доходовъ въ бюджетѣ обыкновенномъ, или какъ законъ ихъ называетъ *produits éventuels*, суть:

1) Доходы отъ департаментской собственности, каковы: наемная плата за земли и строенія, принадлежащія департаменту; проценты съ департаментскихъ капиталовъ и поступленіе недоимокъ по рентамъ съ земель, принадлежащихъ департаменту; доходы отъ лѣсныхъ питомниковъ и заведеній минеральныхъ водъ,—отъ продажи деревьевъ, срубаемыхъ на принадлежащихъ департаменту земляхъ и дорогахъ, — отъ продажи лошадей, быковъ и пр., отъ продажи топографическихъ картъ и описей департаментскихъ архивовъ (inventaire des archives) и др. 2) Доходы отъ платы за выдачу копій съ старинныхъ документовъ и актовъ префектуръ, хранящихся въ ихъ архивахъ. 3) Выручка отъ сбора за пользованіе перевозами и паромами на дорогахъ, содержимыхъ на счетъ

*) Т. е. новое законодательство удержало въ этомъ случаѣ, точно также, какъ и для займовъ свыше нормальнаго предѣла, порядокъ, данный въ законѣ 1838 г.

департамента, а также отъ нѣкоторыхъ другихъ пошлинъ и штрафовъ, предоставленныхъ въ пользу департаментовъ, какъ-то: выручка отъ штрафовъ, взимаемыхъ за нарушеніе правилъ о возкѣ тяжестей, отъ штрафовъ и конфискацій, предоставленныхъ въ пользу воспитательныхъ домовъ *) и отъ разныхъ другихъ. 4) Пособія бюджету обыкновенныхъ расходовъ изъ казенныхъ и другихъ источниковъ, какъ: a) Пособіе изъ государственныхъ суммъ, замѣнившее собою, по закону 1871 г. прежній общій фондъ. Количество этого пособія опредѣляется ежегодно въ бюджетномъ законѣ, а распредѣляетъ его между нуждающимися департаментами Національное Собраніе. Пособіе это дается на всѣ вообще потребности, а не для однихъ только обязательныхъ расходовъ, какъ это было относительно общихъ фондовъ прежняго порядка. Сумма въ 20 т. фр. оставляется обыкновенно свободною, въ видѣ резерва—въ распоряженіи Министра Внутреннихъ Дѣлъ, для употребленія на типографскіе и разные другіе, въ томъ числѣ и непредвидѣнные расходы по департаментскому хозяйству. b) Пособіе изъ государственнаго казначейства на содержаніе воспитательныхъ домовъ (service des enfants assistés), по зак. 5 мая 1869 г.; таковое же пособіе на издержки по части надзора и наблюденія за ними; доходы отъ капиталовъ и имуществъ, пожертвованныхъ или завѣщанныхъ въ пользу этихъ домовъ; пособія имъ же отъ общинъ. c) По содержанію домовъ умалишенныхъ: взносы отъ общинъ и отъ родственниковъ, и вознагражденіе, выплачиваемое этимъ домамъ больницами. d) Пособіе на содержаніе квартиръ для жандармскихъ офицеровъ. Пособіе это дается отъ Военнаго Министерства въ видѣ платы (по чинамъ квартирантовъ) за отводъ упомянутыхъ квартиръ въ казармахъ, принадлежащихъ департаментамъ. 5) Поступленія случайныя (ressources éventuelles) по предмету содержанія дорогъ проселочныхъ и желѣзныхъ мѣстнаго интереса: a) для chemins vicinaux de grande communication и для chemins v. d'intérêt commun: пособія отъ казны **), взносы общинъ, частныя подписки и взносы (или натуральная повинность). За особую порчу дорогъ промышленными предпріятіями (какъ частными, такъ и общественными и казенными) subventions industrielles; b) для chemins v. ordinaires: пособія отъ казны ***); c) для мѣстныхъ желѣзныхъ дорогъ: пособія отъ казны (зак. 12 іюля 1865), взносы отъ общинъ, частныя подписки, а также взносы отъ компаній этихъ дорогъ на издержки по надзору за ними и контролю. 6) Возвратъ авансовъ; а именно—возвратъ общинами суммъ, выданнымъ департаментомъ впередъ, на издержки по содержанію проселочныхъ дорогъ.

*) Таковы: штрафы за незаконную доставку писемъ, т. е. помимо почтовыхъ учрежденій и за леченіе безъ надлежащаго дозволенія.

**) Зак. 11 іюля 1868 г. Распредѣленіе этого пособія производятъ департаментскія собранія.

***) Соединеніе вмѣстѣ, въ бюджетѣ департамента, всѣхъ рессурсовъ по предмету содержанія дорогъ, имѣетъ цѣлью сдѣлать обзоръ этихъ средствъ болѣе наглядныхъ и облегчить распредѣленіе пособій между общинами и въ нихъ — дорогами. Суммы эти хотя и входятъ въ составъ департаментской отчетности, но строго сохраняютъ спеціальность своего назначенія.

возвраты суммъ, излишне уплаченныхъ изъ средствъ обыкновеннаго бюджета *).

Этимъ перечисленіемъ исчерпываются доходы обыкновеннаго департаментскаго бюджета. Но еслибы оказались какіе либо новые, непредусмотрѣнные доходы, то они подводятся по сходству подъ ту или другую рубрику. Нѣкоторые изъ доходовъ наконецъ сохраняютъ спеціальность назначенія; таковы: a) взносы отъ общинъ на содержаніе проселочныхъ дорогъ, частныя подписки для той же цѣли и денежные взносы взамѣнъ натуральной дорожной повинности; b) пособія, назначаемыя отъ казны или отъ общинъ же для какихъ нибудь спеціальныхъ предпріятій; c) доходы, штрафы, взносы общинъ, — предназначенные для содержанія воспитательныхъ домовъ; d) сантимы на потребности кадастра и сантимы и случайныя поступленія въ пользу начальныхъ училищъ **). Прочія за симъ случайныя и т. п. поступленія получаютъ такое назначеніе, какое будетъ имъ дано департаментскимъ совѣтомъ.

Въ бюджетѣ доходовъ чрезвычайныхъ также есть статьи, болѣе или менѣе случайныя, какъ-то: 1) *собственно случайные доходы* (produits éventuels extraordinaires):—отъ продажи имуществъ, т. е. земель и строеній, принадлежащихъ департаменту, отъ продажи матеріаловъ, движимости, негодной къ употребленію, старыхъ бумагъ; отъ дареній и по завѣщаніямъ ***); отъ воз-

*) Сюда же причисляется въ видѣ дохода оборотнаго возвратъ гербовыхъ пошлинъ, уплаченныхъ съ облигацій департаментскихъ займовъ. Пошлины съ переходящихъ бумагъ, учрежденныя зак. 1857 г., распространены зак. 1871 г. и на департаментскія облигаціи. Департаментъ выплачиваетъ эти пошлины казнѣ впередъ — по дѣйствительному количеству облигацій на предъявителя и въ приблизительномъ количествѣ съ бумагъ, имѣющихъ перейти изъ рукъ въ руки или быть переписанными изъ безъименныхъ въ именныя и обратно, въ теченіи даннаго года, и засимъ возвращаетъ эту затрату, посредствомъ вычета изъ стоимости купоновъ по облигаціямъ на предъявителя, а съ именныхъ взыскиваетъ непосредственно. Пошлина эта зак. 1872 г. (29 іюня) сбавлена противъ прежней — до 50 с. со 100 франковъ съ облигацій именныхъ и до 20 с. со 100 фр. съ облигацій на предъявителя. Точно также департаменты выплачиваютъ казнѣ впередъ и 3%-ный налогъ съ выпущенныхъ ими %-хъ бумагъ, которымъ съ 1872 г. обложены доходы отъ этихъ бумагъ.

**) Впрочемъ, если бы оказались остатки отъ училищныхъ сантимовъ, за непосредственнымъ ихъ употребленіемъ, согласно ихъ предназначенію, то эти остатки могутъ быть обращаемы и на другое употребленіе, но не раньше, какъ уже въ слѣдующемъ году, по заключеніи счетовъ того года, въ которомъ оные оказались.

***) Относительно пріобрѣтенія путемъ дареній и завѣщаній законъ 18 іюля 1866 г. требовалъ двухъ условій: 1) чтобы щедрость жертвователя не давала повода къ жалобамъ со стороны его родственниковъ и др. лицъ — и 2) чтобъ они не налагали на департаментъ никакой повинности, ни обязательствъ на его недвижимую собственность (affectation immobilière). Законъ 1871 г. сохранилъ только первое условіе; такъ, что теперь всѣ пожертвованія и отказы по завѣщаніямъ, неоспариваемые семействами жертвователей или заинтересованными лицами, могутъ быть принимаемы или отвергаемы безапелляціонно постановленіями департаментскихъ совѣтовъ. Впрочемъ префектъ можетъ принимать эти дары на временное храненіе (à titre conservatoire), впредь до рѣшенія въ ближайшемъ засѣданіи совѣта.

врата должныхъ департаменту капиталовъ и отъ выкупа рентныхъ платежей, оставшихся на пріобрѣтателяхъ департаментскихъ земель и т. п.; — отъ возврата суммъ, излишне выданныхъ по расходамъ изъ чрезвычайныхъ средствъ и наконецъ отъ всѣхъ случайныхъ поступленій. 2) *Займы*. Относительно займовъ надо замѣтить слѣдующее: департаменты издавна пользовались этимъ источникомъ; законъ 10 мая 1838 года предоставилъ обсужденіе вопроса о обращеніи къ займамъ департаментскимъ совѣтамъ, но самое право совершать займы могло быть получено лишь законодательнымъ порядкомъ. Законъ 18 іюля 1866 г. предоставилъ департаментскимъ совѣтамъ совершать займы и безъ утвержденія законодательной власти, если только срокъ погашенія не превыситъ 12 лѣтъ и самое погашеніе и проценты могутъ быть уплачиваемы изъ текущихъ бюджетныхъ средствъ департамента. При отсутствіи этихъ условій, равно и при болѣе продолжительномъ срокѣ погашенія, — оставленъ прежній, законодательный порядокъ. Законъ 10 августа 1871 года внесъ измѣненіе только въ срокѣ погашенія, увеличивъ его до 15 лѣтъ. Такъ что теперь спеціальный законъ требуется только для заключенія займовъ на сроки свыше 15 лѣтъ. Но соображенія совѣта во всякомъ случаѣ представляются Министру Внутреннихъ Дѣлъ, вмѣстѣ съ планомъ займа, изъ коего должно явствовать, что погашеніе дѣйствительно можетъ совершиться въ 15 л. срокъ. Если же совѣтъ уклонится отъ выполненія своихъ обязательствъ или не внесетъ въ бюджетъ суммы, нужной на проценты и погашеніе, то правительство вноситъ въ бюджетъ спеціальный сборъ со всѣхъ 4 налоговъ, утверждаемый декретомъ или закономъ, смотря потому, не выходитъ или выходитъ онъ изъ предѣловъ максимума, ежегодно установляемаго бюджетнымъ закономъ, обыкновенно въ количествѣ 2 сантимовъ.

Займы совершаются, какъ приглашеніемъ къ подпискѣ публикаціями и посредствомъ обыкновенной подписки, такъ и сдѣлками съ капиталистами — и во всѣхъ этихъ случаяхъ съ выпускомъ облигацій. Но есть и еще способъ: это непосредственные займы въ Сохранной Кассѣ (Caisse des dépôts et consignations) и въ Обществѣ Французскаго Поземельнаго Кредита. Общее условіе департаментскихъ займовъ, что проценты по нимъ не должны быть выше 5%; только при займахъ въ Поземельномъ Кредитѣ сверхъ 5% берется еще сборъ въ 45 с. со 100 франковъ *). Займы изъ Сохранной Кассы погашаются обыкно-

*) Есть еще родъ займовъ, допущенный въ видѣ исключенія закономъ о chemins vicinaux 11 іюля 1868 г. Это займы въ Кассѣ проселочныхъ дорогъ (Caisse des chemins vicinaux), дѣлаемые спеціально для устройства дорогъ общаго интереса и большихъ сообщеній, существовавшихъ уже до изданія этого закона. Займы эти могутъ дѣлать только тѣ департаменты (числомъ всего 22), въ которыхъ дорожные сантимы даютъ менѣе 20 т. франковъ. Caisse des chemins vicinaux создана закономъ 1868 г. для выдачи ссудъ общинамъ, въ теченіи 10 лѣтъ, на окончаніе устройства chemins vicinaux ordinaires. Касса эта состоитъ въ завѣдываніи управленія Сохранной Кассы. Капиталы ея составляются изъ фондовъ, вносимыхъ на храненіе общинами и публичными учрежденіями въ Государственное Казначейство и Сохранную Кассу. Суммы,

венно въ 30-лѣтніе сроки по 4% разсчету; но срокъ можетъ быть и сокращенъ, при соотвѣтственномъ повышеніи процента. Притомъ займы эти не облигаціонные, а совершаются просто посредствомъ договора, въ которомъ и излагаются всѣ условія оныхъ. Посредникомъ въ заключеніи займовъ этого рода служитъ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ.

Сверхъ займовъ для собственныхъ нуждъ, департаменты принимаютъ участіе и въ займахъ, дѣлаемыхъ общинами. Участіе это является или въ видѣ просто пособій (subvention) общинамъ, или пособій съ возвратомъ (substitution). Въ первомъ случаѣ совѣтъ департамента просто беретъ на себя уплачивать за нѣкоторыя или и за всѣ общины въ департаментѣ, сполна или часть той суммы, какая будетъ слѣдовать съ нихъ для уплаты годовыхъ взносовъ по займамъ, дѣлаемымъ въ Кассѣ сельскихъ дорогъ. Эти платежи суть, очевидно, ни что иное, какъ пособія въ полномъ смыслѣ слова. Напротивъ пособіе съ возвратомъ есть такая сдѣлка, при которой департаментъ даетъ общинамъ, въ случаѣ надобности, суммы, потребныя для годичныхъ уплатъ по ихъ займамъ,—только заимообразно, подъ условіемъ возврата оныхъ, какъ скоро община будетъ въ состояніи. Въ томъ и другомъ случаѣ община занимаетъ деньги непосредственно въ упомянутой кассѣ, предъявляя обязательство департамента относительно срочныхъ уплатъ. Суммы, занятыя изъ кассы, могутъ быть получаемы и по частямъ, по мѣрѣ надобности, посредствомъ передачи ихъ изъ кассы депозитовъ въ опредѣленные сроки въ кассу казеннаго департаментскаго казначея (trésorier payeur général), для выдачи на работы соотвѣтствующаго срока.

Расходы на уплату процентовъ и погашенія по займамъ департаментовъ производятся какъ изъ обыкновеннаго, такъ и изъ чрезвычайнаго бюджета, но не выходя, для уплаты ихъ, изъ узаконеннаго максимума прибавочныхъ сантимовъ. Уплата займовъ производится въ условленные сроки; за просрочку налагается пеня въ размѣрѣ 5%. Допускается и досрочная уплата съ соотвѣтствующимъ учетомъ.

Бюджетъ департамента. Бюджетъ департамента, какъ и всякій другой есть смѣта его доходовъ и расходовъ, на данный (годовой) періодъ времени. Департаментскіе бюджеты во Франціи не имѣютъ той самостоятельности, какъ напримѣръ наши земскія росписи: они входятъ въ составъ государственнаго бюджета (rattachés pour ordre au budget de l'Etat) подъ названіемъ расходовъ изъ спеціальныхъ источниковъ (dépenses sur ressources spéciales), а именно—въ бюджетъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Департаментскіе доходы суть не

занятыя департаментами изъ Кассы проселочныхъ дорогъ, не должны быть ни въ какомъ случаѣ обращаемы въ счетъ того пособія общинамъ, которое департаменты даютъ имъ на обыкновенныя сельскія дороги (chem. vic. ordinaires). Если же департаменту нужно сдѣлать заемъ для этой послѣдней цѣли, то онъ долженъ обратиться къ обыкновеннымъ источникамъ кредита. Суммы, занятыя департаментомъ для общинъ, распредѣляются потомъ между ними посредствомъ мандатовъ, выдаваемыхъ префектамъ на имя муниципальныхъ сборщиковъ.

иное что, какъ часть общественныхъ сборовъ (contributions publiques), ежегодно вотируемыхъ законодательными учрежденіями. И расходы изъ департаментскаго бюджета производятся не иначе, какъ по министерскимъ предписаніямъ, опирающимся на ассигнованные законодательнымъ порядкомъ кредиты *).

Организація департаментскаго бюджета по новымъ правиламъ 1866 и 71 гг. значительно разнится отъ прежняго порядка, установленнаго закономъ 1838 г. По правиламъ 1838 г. бюджетъ дѣлился на шесть отдѣловъ, каждый изъ которыхъ, кромѣ одного втораго, былъ какъ-бы особымъ, самостоятельнымъ бюджетомъ. Отдѣлы эти были: 1) доходы и расходы обыкновенные, 2) необязательные, 3) чрезвычайные; 4) сборы и расходы по содержанію проселочныхъ дорогъ, 5) по содержанію начальныхъ школъ, 6) по производству кадастра.

Второй отдѣлъ, какъ состоявшій изъ доходовъ и расходовъ необязательныхъ, не имѣлъ замкнутости, свойственной прочимъ отдѣламъ. И притомъ по ограниченности иногда средствъ на покрытіе расходовъ 1-го отдѣла, обязательныхъ, очень многіе департаменты вынуждены были покрывать эти расходы частію изъ средствъ 2-го отдѣла. Обратное употребленіе средствъ 1-го отдѣла на 2-й, разумѣется, не могло имѣть мѣста. Сверхъ того, вслѣдствіе обязательности расходовъ перваго отдѣла, кредиты, назначаемые для него, могли быть увеличиваемы и вписываемы непосредственно властью, устанавляющею бюджетъ, т. е. префектомъ (и именно, въ случаѣ отказа департаментскаго совѣта назначить необходимыя суммы, а также когда департаментъ, имѣя долги, затянетъ ихъ уплату) до полнаго размѣра ресурсовъ этого отдѣла, состоявшихъ, по закону, изъ обыкновенныхъ прибавочныхъ сантимовъ и изъ пособій изъ общаго фонда.

На расходы и сборы необязательные принудительная власть администраціи не простиралась. Но для законности доходовъ и расходовъ чрезвычайныхъ требовался спеціальный законъ, мотивированный требованіями мѣстнаго интереса. Наконецъ въ остальныхъ трехъ отдѣлахъ, въ прежнемъ дѣленіи бюджета заключались сборы и расходы спеціальные, т. е. это были особыя статьи хозяйства, попеченіе о коихъ возлагалось на департаменты отдѣльными законами. Средства для этихъ расходовъ департаментскіе совѣты вотировали въ узаконен-

---

*) Въ смѣтахъ министерствъ департаментскіе расходы составляютъ въ смѣтѣ Мин. Вн. Дѣлъ: VII-*е отдѣленіе*, заключающее въ себѣ: 1) Service départemental ordinaire sur contributions directes; 2) Service dép. ordinaire sur produits éventuels; 3) Serv. dép. extraordinaire sur contributions directes; 4) Serv. dép. extraord. sur produits éventuels; — въ смѣтѣ Министерства Финансовъ; — V-*е отдѣленіе*: кадастръ; — въ смѣтѣ Мин. Народнаго Просвѣщенія V-*е же отдѣленіе*: dépenses de l'instruction primaire imputables sur ressources spéciales.

Доходы въ департаментской смѣтѣ классифицируются такъ: 1) Fonds pour dépenses départamentales; 2) Produits éventuels départamentaux; 3) Ressources spéciales pour les dépenses des écoles normales primaires; 4) Produits éventuels départamentaux attribués à l'instruction primaire; 5) Subventions prélevées sur les centimes départamentaux pour l'instruction primaire. *Barbier*, 107, 108.

ныхъ для каждаго назначенія предѣлахъ, безъ представленія на одобреніе высшей власти.

Законъ 1866 г. упростилъ дѣленіе департаментскаго бюджета, введя вмѣсто прежнихъ шести подраздѣленій, обыкновенное бюджетное дѣленіе на бюджетъ потребностей и средствъ *обыкновенныхъ* и *чрезвычайныхъ* (budget ordinaire, b. extraordinaire). Къ чрезвычайному бюджету отнесено то, что и прежде носило это названіе, т. е. 3-е отдѣленіе прежняго бюджета. Всѣ же прочія отдѣленія слиты въ одинъ обыкновенный бюджетъ, кромѣ расходовъ на начальное обученіе и проселочныя дороги, сохранившихъ свою спеціальность.

Перемѣна въ внѣшнемъ видѣ бюджета, введенная закономъ 1866 г., устранила прежнюю неподвижность назначенія суммъ, такъ что стало возможно употреблять ихъ и на другіе расходы департамента, не стѣсняясь, какъ прежде, строгою спеціальностью назначенія. И вообще законъ 1866 г. предоставилъ совѣтамъ распредѣлять средства бюджета по своему усмотрѣнію, не обращая вниманія на первоначально-предположенное назначеніе оныхъ, какъ скоро обезпечено покрытіе обыкновенныхъ расходовъ. Сверхъ того, какъ мы уже говорили, закономъ этимъ значительно сокращено число обязательныхъ расходовъ. Очевидно все это были немаловажныя уступки со стороны центральной власти, давшія значительную свободу дѣйствія мѣстнымъ властямъ. За нѣкоторыми расходами впрочемъ сохраненъ характеръ обязательности *), такъ что, еслибы совѣтъ не назначилъ для нихъ надлежащихъ суммъ, то правительство по прежнему, вправѣ предписать для этихъ цѣлей взиманіе особаго сбора. За правительствомъ осталось также весьма существенное право отказа въ согласіи на представленный проектъ бюджета, съ возвращеніемъ его къ новому разсмотрѣнію въ чрезвычайномъ засѣданіи генеральнаго совѣта **).

Законъ 1871 г., удержавъ дѣленіе расходовъ на обязательные и необязательные, опредѣлилъ тщательнѣе прежняго предметы обязательныхъ расходовъ, подлежащихъ внесенію въ бюджетъ даже и помимо воли департаментскаго совѣта. Предметы эти помѣщаются теперь въ первомъ подраздѣленіи бюджета. За симъ слѣдуетъ еще 18 подраздѣленій, въ которыхъ размѣщаются расходы необязательные, попеченіе о которыхъ предоставлено вполнѣ инициативѣ департаментскихъ совѣтовъ. Кредиты, назначаемые по этимъ отдѣламъ, не могутъ быть измѣняемы правительственнымъ декретомъ, утверждающимъ бюджетъ. Напротивъ кредиты на расходы обязательные могутъ быть вписываемы въ

---

*) Таковы расходы: на содержаніе отелей префектуръ и подпрефектуръ, казармъ для жандармскихъ бригадъ, наемъ и меблировка помѣщеній для мировой юстиціи и ея мелкіе расходы.

**) Случай продолженія несогласій между правительствомъ и департаментами въ законѣ не предусмотрѣнъ. Глава государства всегда можетъ отказать въ утвержденіи бюджета департамента, но ничего не можетъ измѣнить въ немъ собственной властью. Слѣдовательно несогласія эти могутъ быть улаживаемы только путемъ взаимныхъ уступокъ.

бюджетъ административнымъ порядкомъ, съ назначеніемъ особеннаго для нихъ сбора, если совѣтъ при обсужденіи проекта бюджета недостаточно о нихъ позаботился *).

Составленіе бюджета—лежитъ на обязанности префекта. Изготовленный имъ проектъ онъ представляетъ на разсмотрѣніе генеральнаго совѣта департамента. По закону 1871 г. проектъ бюджета прежде представленія въ совѣтъ сообщается департаментской комиссіи, съ оправдательными къ нему документами и по крайней мѣрѣ за 10 дней до открытія августовской сессіи совѣта. Коммисія излагаетъ свои замѣчанія въ краткомъ печатномъ докладѣ и представляетъ его совѣту при открытіи сессіи. Если провести параллель, то функцію префекта при внесеніи проекта бюджета въ департаментскій совѣтъ можно уподобить функціи министра финансовъ при внесеніи проекта государственнаго бюджета въ Національное Собраніе. А департаментская коммисія имѣетъ значеніе бюджетной коммисіи этого послѣдняго. Совѣтъ, обсуждая проектъ бюджета, разсматриваетъ, какъ предположенія префекта, такъ и измѣненія, предложенныя департаментскою коммисіей. Наконецъ, по разсмотрѣніи въ департаментскомъ совѣтѣ, бюджетъ утверждается окончательно декретомъ главы государства и публикуется.

Власть департаментскихъ совѣтовъ въ бюджетномъ дѣлѣ есть только совѣщательная и значеніе ея притомъ не обширно. Ибо, еслибы совѣтъ отказался утвердить проектъ бюджета, внесенный префектомъ, то уже по закону 1838 года этотъ послѣдній можетъ дать ему законный ходъ собственною властью (d'office), по опредѣленію совѣта префектуры. Это и понятно: если большинство расходовъ департамента суть расходы болѣе общегосударственнаго, нежели мѣстнаго характера, то уже это самое дастъ достаточное основаніе къ непосредственному вмѣшательству представителя центральной власти, въ случаѣ надобности.

Голосованіе бюджета производится по главамъ (chapitres), а не по отдѣламъ ихъ (sous-chapitres). Это дастъ больше свободы для перевода суммъ съ одного назначенія на другое. Это—одно изъ важныхъ улучшеній, внесенное закономъ 1871 года. Прежде спеціальность бюджета была такъ велика, что для каждаго переноса излишковъ одного кредита на покрытіе недостаточности другаго нуженъ былъ спеціальный законъ. Теперь же, когда неподвижныя границы составляютъ главы, передвиженія внутри ихъ дѣлаются по постановленіямъ генеральныхъ совѣтовъ. На практикѣ впрочемъ, правило это нерѣдко нарушается, т. е. инициативу переносовъ беретъ прямо на себя префектъ. Въ отдѣлѣ обязательныхъ расходовъ уже декретъ 31 мая 1862 г. (Décret sur la comptabilité publique) предоставилъ префектамъ передвигать суммы изъ одного подраздѣленія въ другое. Нѣкоторыя злоупотребленія префектовъ этимъ пра-

*) Въ такомъ случаѣ издается декретъ въ формѣ правительственнаго распоряженія (réglement d'administration publique), публикуемаго въ Bulletin des lois.

вомъ передвиженія кредитовъ дали поводъ къ тому, что законъ 1866 г. ограничилъ число и значеніе обязательныхъ расходовъ, а съ тѣмъ вмѣстѣ и право передвиженія префектами кредитовъ на предметы, изъ коихъ иные очень близки ихъ сердцу,—какъ наприм. наемъ и содержаніе отелей префектуръ и подпрефектуръ, а также расходы по части судебной и жандармскихъ помѣщеній. Такъ какъ однако въ покрытіи обязательныхъ расходовъ правительство заинтересовано въ сильной степени, то право передвиженія кредитовъ въ этомъ отдѣленіи (sous-chapitre 1-r) осталось за правительствомъ; только что осуществляется оно теперь уже не властію префекта департамента, а исключительно властію Президента Республики.

Для включенія какого нибудь новаго предмета въ первое отдѣленіе бюджета, т. е. въ число расходовъ обязательныхъ (что впрочемъ случается очень рѣдко), законъ 1862 г. требуетъ разрѣшенія министра. Передвиженія въ кредитахъ по другимъ отдѣламъ, кромѣ перваго, производились прежде декретами правительства на основаніи мнѣній генеральныхъ совѣтовъ. По закону 1871 года передвиженія эти при исполненіи бюджета дѣлаются генеральными совѣтами, но все таки требуется утвержденіе ихъ декретомъ правительства, ибо декретомъ же утвержденъ первоначальный бюджетъ.

Исполненіе бюджета: a) *По отдѣлу доходовъ*. Лицо, завѣдующее сборомъ и храненіемъ департаментскихъ суммъ, есть мѣстный казенный казначей (trésorier—payeur général). Подъ его вѣдѣніемъ департаментскія суммы хранятся вмѣстѣ съ государственными; онъ обязанъ, подъ своею отвѣтственностью, принимать всѣ мѣры, необходимыя для успѣшнаго поступленія доходовъ. Окладные списки и росписи доходовъ (les roles et les états des produits) получаютъ исполнительную силу по утвержденіи префектомъ, отъ котораго они и поступаютъ къ казначею. Расходы по управленію и храненію департаментскихъ суммъ принимаются на счетъ государственной казны *). Связь между государственными и департаментскими суммами такъ велика, что казна почти постоянно даетъ авансы на департаментскіе расходы. Это вынуждается тѣмъ, что поступленіе мѣстныхъ доходовъ не всегда идетъ параллельно расходованію, которое однако, въ видахъ общихъ государственныхъ интересовъ, не должно быть задерживаемо. b) *По отдѣлу расходовъ*. Предписаніе расходовъ дѣлаютъ министры (Внутреннихъ Дѣлъ, Финансовъ и Народнаго Просвѣщенія) каждый въ своемъ кругѣ вѣдѣнія. Но на практикѣ, по уполномочію отъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, право это предоставляется префектамъ, въ качествѣ второстепенныхъ распорядителей (ordonnateurs secondairs) **). Платежи, въ предѣлахъ кредитовъ, назначенныхъ въ бюджетѣ, производитъ департаментскій казначей, по ассигновкамъ (mandats) префекта. Ассигновки должны

*) Казна получаетъ впрочемъ нѣкоторое возмездіе за эти издержки въ тѣхъ процентахъ, которые начисляются въ ея пользу на спеціальные фонды департаментовъ, временно остающіеся безъ употребленія.

**) Barbier, 111.

сопровождаться приложеніемъ оправдательныхъ документовъ, требуемыхъ счетными правилами Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Наличныхъ денегъ, слѣдовательно, на рукахъ у префекта не бываетъ; но, какъ распорядитель кредитомъ, онъ обязанъ отчетностью въ своихъ дѣйствіяхъ передъ департаментскимъ совѣтомъ. Департаментская коммисія получаетъ отъ него въ началѣ каждаго мѣсяца списокъ полученныхъ имъ въ истекшемъ мѣсяцѣ уполномочій къ выдачамъ (ordonnances de délégation) и списокъ выданныхъ имъ ассигновокъ. Сверхъ префектовъ право предписанія выдачъ принадлежитъ еще главнымъ инженерамъ, завѣдующимъ департаментскими дорогами, по расходамъ до нихъ касающимся. Но право это они получаютъ уже по уполномочію отъ префекта, какъ второстепенные распорядители (sousordonnateurs secondaires). Инженеры эти тоже ежемѣсячно представляютъ въ департаментскую коммисію списки выданныхъ ими въ истекшемъ мѣсяцѣ ассигновокъ.

Расходныя предписанія не могутъ выходить за предѣлы назначенныхъ совѣтами кредитовъ. При недостаточности кредитовъ префектъ ограничивается выдачею предписаній до общей суммы бюджетныхъ цифръ, но не выходя изъ суммы дѣйствительныхъ поступленій. Засимъ, въ ближайшемъ собраніи совѣта и преимущественно въ августовскую его сессію, префектъ испрашиваетъ дополнительный кредитъ. Право переноса кредитовъ отнято у префектовъ, какъ мы уже видѣли, закономъ 1871 г. Распорядители кредитовъ вообще отвѣтственны за точность даваемыхъ ими расходныхъ предписаній, точность, играющую столь важную роль во всякомъ финансовомъ дѣлѣ *). Вообще же относительно порядка производства расходовъ изъ департаментскаго бюджета примѣняются правила, существующія для государственныхъ расходовъ. Не примѣняется только правило о пятилѣтней давности, погашающей права кредиторовъ казны (послѣ чего они возобновляются лишь по особому ходатайству); ибо въ департаментскихъ бюджетахъ уплата суммъ, не взятыхъ своевременно, вносится свободно въ послѣдующіе бюджеты, безъ соблюденія тѣхъ формальностей, которыя предписаны для государственнаго бюджета.

Если при исполненіи бюджета нѣкоторыя суммы останутся неупотребленными по назначенію, то, по заключеніи счетовъ истекшаго финансоваго пе-

*) Декретъ 31 мая 1862 г. (Décret sur la comptabilité publique) особенно имѣлъ въ виду вывести изъ употребленія такъ называемые mandats fictifs, т. е. выдачу расходныхъ предписаній на непроизведенные въ дѣйствительности расходы или не на тѣ расходы, которые дѣйствительно произведены. Но операція эта, кажется, и донынѣ еще не совсѣмъ вывелась, какъ дающая администраціи возможность прикрывать иные расходы именемъ какого нибудь вымышленнаго кредитора (получателя), или же сдѣлкою съ существующимъ въ дѣйствительности кредиторомъ, посредствомъ повышенія суммы его счета, по взаимному соглашенію, для прикрытія какихъ нибудь внѣбюджетныхъ расходовъ. Злоупотребленія этого рода открываются лишь съ большимъ трудомъ, ибо документы, которыми они обставляются, съ внѣшней стороны совершенно правильны. Это нарушеніе правильнаго выполненія бюджета имѣетъ свой pendant и въ операціяхъ съ общинными бюджетами.

ріода, онѣ присоединяются къ ресурсамъ текущаго года, съ сохраненіемъ ихъ прежняго назначенія. Такимъ образомъ создается такъ называемый *дополнительный* бюджетъ *(b. supplémentaire* ou *report)*. Онъ дѣйствительно составляетъ дополненіе къ бюджету предшествовавшаго года или переносъ невыполненой части расходовъ того года на годъ текущій. Дополненіе это заключаетъ въ себѣ три параграфа: 1) неуплаченныя еще ассигновки; 2) расходы произведенные, но на которые еще не выдано ассигновокъ; 3) расходы предназначенные, но еще не исполненные. Далѣе въ этомъ бюджетѣ указываются фонды, имѣющіе остаться свободными за выполненіемъ всѣхъ упомянутыхъ расходовъ. Эти фонды, смотря по своему происхожденію, сливаются съ соотвѣтственными ресурсами текущаго періода, чтобы получить новое назначеніе, которое можетъ имъ быть дано департаментскимъ совѣтомъ въ окончательномъ бюджетѣ *(b. rectificatif)* текущаго періода. Этимъ бюджетомъ цифры первоначальнаго бюджета пополняются и измѣняются соотвѣтственно оказавшейся надобности. Онъ установляется совѣтомъ, въ его августовской сессіи и, по утвержденіи декретомъ правительства, составляетъ руководство для департаментскаго хозяйства въ текущемъ періодѣ.

Правомъ дѣлать дополненія и измѣненія въ бюджетѣ при его исполненіи совѣты пользовались уже и прежде, какъ правомъ совершенно естественнымъ, хотя оно формально закрѣплено за ними только въ законѣ 1866 года. Задача здѣсь въ томъ, чтобы, оцѣнивъ своевременность и важность необходимыхъ поправокъ и дополненій, внести соотвѣтственныя измѣненія въ бюджетъ текущаго періода. Тутъ предстоятъ, такимъ образомъ, департаментскому совѣту три главныя операціи: дать назначеніе свободнымъ фондамъ, сдѣлать нужные переносы кредитовъ и дать назначеніе избыткамъ доходовъ. Свободнымъ фондамъ, оставшимся отъ прошедшаго періода, совѣтъ даетъ назначеніе, руководствуясь вѣдомостью о доходахъ и расходахъ текущаго періода, представленною префектомъ. Законодательство 1866 и 1871 гг. значительно расширило права совѣтовъ въ отношеніи употребленія этихъ фондовъ: они могутъ теперь получить и совсѣмъ новое назначеніе (за исключеніемъ фондовъ, имѣвшихъ совершенно спеціальное первоначальное назначеніе); а по чрезвычайному бюджету совѣту предоставлено постановлять окончательно объ употребленіи свободныхъ фондовъ, происходящихъ отъ займовъ и чрезвычайныхъ налоговъ.

Права совѣтовъ по передвиженію кредитовъ остались тѣже, что при прежнемъ порядкѣ, а также и по внесенію новыхъ предметовъ въ число расходовъ. И въ этомъ случаѣ предложеніе идетъ однако отъ префекта, съ указаніемъ состоянія доходовъ и расходовъ и предполагаемыхъ имъ перемѣнъ и пополненій въ кредитахъ. Точно также и въ третьей операціи—въ назначеніи помѣщенія избыткамъ доходовъ — инціатива принадлежитъ префекту: онъ входитъ съ предложеніями о предпринятіи какихъ либо полезныхъ работъ и пр.

Въ изготовленіи окончательнаго бюджета законъ рекомендуетъ префекту быть какъ можно осмотрительнѣе: всѣ предстоящія потребности должны быть

тщательно изучены, такъ, чтобы при исполненіи исправленнаго бюджета не было уже надобности вновь прибѣгать къ перемѣнамъ. Исполненіе бюджета заканчивается 31 марта слѣдующаго года, т. е. это послѣдній срокъ для дачи предписаній о выдачахъ. А платежи могутъ быть производимы до 30 апрѣля.

Отчетность по исполненію бюджета. Разсмотрѣніе счетовъ по исполненію бюджета составляетъ вторую важную функцію генеральныхъ совѣтовъ. Отчетность лежитъ на префектѣ. Съ учрежденіемъ департаментскихъ коммисій отчеты, предварительно разсмотрѣнія совѣтами, вносятся префектомъ со всѣми оправдательными документами въ департаментскую коммисію, по крайней мѣрѣ за 10 дней до открытія августовской сессіи совѣтовъ. На основаніи отзыва коммисіи совѣтъ постановляетъ заключеніе, неимѣющее однако характера окончательнаго опредѣленія, до утвержденія его декретомъ правительства. Если же совѣтъ найдетъ нужнымъ сдѣлать какія либо замѣчанія на отчетъ, то представляетъ ихъ, чрезъ своего предсѣдателя, прямо Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Утвержденные правительствомъ отчеты публикуются *).

Сверхъ общаго отчета по исполненію бюджета, префектъ вноситъ въ совѣтъ еще ежегодный отчетъ объ употребленіи муниципальныхъ средствъ, ассигнуемыхъ на содержаніе дорогъ большихъ сообщеній и общаго интереса. Средства эти заносятся въ департаментскій бюджетъ для свѣдѣнія (pour ordre). Имѣя свѣдѣнія о распредѣленіи и употребленіи этихъ средствъ, совѣты имѣютъ руководство для распредѣленія между общинами пособій отъ департаментовъ на содержаніе дорогъ.

Отчетъ префекта по исполненію департаментскаго бюджета есть отчетъ распорядителя кредитами, т. е. отчетъ о дѣятельности управленія, объ употребленіи предоставленныхъ ему кредитовъ по каждой статьѣ бюджета, остаткахъ или недостаточности ихъ. Отчетность о движеніи денегъ въ рукахъ хранителей оныхъ,—отчетность кассовая лежитъ на казначеѣ и ведется по правиламъ государственной отчетности. Первою статьею этихъ правилъ средства департаментовъ, общинъ и общественныхъ и благотворительныхъ учрежденій поставлены наряду съ государственными, подъ общимъ названіемъ *deniers publics*. Въ эту отчетность департаментскій совѣтъ не вмѣшивается и ея не контролируетъ. Дѣло это принадлежитъ государственному контрольному учрежденію, Счетной Палатѣ (Cour des comptes).

II. Община. Въ ряду законовъ, опредѣляющихъ систему и порядокъ общиннаго управленія и хозяйства слѣдуетъ отмѣтить: законъ 18 іюля 1837 года (Loi sur l'administration municipale), законъ 5 мая 1855 г. (Loi sur l'organisation municipale), декреты 25 марта 1852 г. и 13 апрѣля 1861 г. (Décrets sur la décentralisation administrative), законъ 24 іюля 1864 г. (Loi sur les con-

*) Префектъ представляетъ еще особый отчетъ по исполненію бюджета Министру Вн. Дѣлъ, не позже 10 мая. Въ этомъ отчетѣ излагается состояніе счетовъ и остатковъ по заключенной 30 апрѣля смѣтѣ.

seils municipaux), 14 апрѣля 1871 г. (Loi relative aux élections municipales) и законъ 5 апрѣля 1884 г. (Loi sur l'organisation municipale). Для нашей цѣли, однако, главное значеніе имѣютъ законы 1837, 1867 и 1884 гг. изъ коихъ первый составляетъ основаніе всего общиннаго устройства, а второй и третій внесли перемѣны въ это устройство, вызванныя къ жизни требованіями духа времени. Не слѣдуетъ забывать при этомъ, что и французская община, какъ всякая другая, имѣетъ свое историческое развитіе и что обычная фраза, будто строй ея созданъ закономъ, порвавшимъ связь со всѣмъ ея прошедшимъ, не должна быть принимаема безъ всякихъ оговорокъ.

Новѣйшее законодательство не измѣнило существа и характера мѣстнаго управленія, какъ оно было установлено закономъ 1837 года; оно старалось только усовершенствовать то, что уже было, — съ цѣлью, какъ выразился Vivien, внося въ Палату Депутатовъ проектъ закона 1837 года, «возвратить муниципальной власти всѣ права, принадлежащія ей по ея природѣ и объекту». Большее расширеніе мѣстныхъ правъ въ тѣ времена казалось невозможнымъ въ виду малаго развитія просвѣщенія въ общинной администраціи. Въ настоящее время препятствія этого больше нѣтъ и предоставленіе муниципальнымъ собраніямъ большей дозы самостоятельности и почина оказывается не только возможнымъ, но и необходимымъ. Это и сдѣлано въ законѣ 1884 г., который представляя собою сводъ тѣхъ изъ прежнихъ постановленій, которыя, сохранили свое дѣйствіе, внесъ и нѣкоторыя существенныя перемѣны, направленныя къ освобожденію общиннаго управленія отъ чрезмѣрной опеки государственной власти; особенно стоитъ указать на отмѣну представленія на одобреніе префекта постановленій общинныхъ совѣтовъ (за исключеніемъ лишь нѣкоторыхъ важнѣйшихъ предметовъ), установленіе публичности засѣданій совѣтовъ, ограниченіе права администраціи на ихъ распущеніе, болѣе раціональную постановку обязательныхъ расходовъ и т. д.

Организмъ общиннаго управленія слагается изъ *мера* съ помощниками и *общиннаго (муниципальнаго) совѣта*. Въ постоянномъ недовѣріи къ самоуправленію законъ сосредоточилъ всю власть надъ общиной въ лицѣ мера, а чрезъ него — въ лицѣ префекта, которому меръ подчиненъ во всѣхъ отношеніяхъ. Но теперь роль муниципальнаго совѣта поставлена шире и меры меньше имѣютъ простора для произвола.

Война 1870—1871 гг. ясно обнаружила вредъ чрезмѣрной централизаціи. Необходимость преобразовать общинное управленіе была сознана, результатомъ чего и былъ законъ 14 апрѣля 1871 г. объ общинныхъ выборахъ, коимъ выборное начало распространено на меровъ и ихъ помощниковъ во всѣхъ общинахъ, имѣющихъ менѣе 20 т. жителей и не принадлежащихъ, притомъ, къ главнымъ городамъ департаментовъ или округовъ, гдѣ оставлено было назначеніе этихъ лицъ отъ правительства. Но закономъ 20 января 1874 г. нововведеніе это отмѣнено. Тѣмъ и окончилась до времени попытка ограничить автономію ме-

ровъ *), возобновленная теперь въ законѣ 5 апрѣля 1884 г., вновь сдѣлавшемъ мера лицомъ выборнымъ и притомъ во всѣхъ общинахъ.

Тѣмъ не менѣе по принципу власть мера огромна; она объемлетъ собою не только тѣ предметы, которые предоставлены ей прямо закономъ, но и тѣ, о которыхъ въ общихъ законахъ или департаментскихъ регламентахъ не упомянуто. Но эти обширныя полномочія парализуются правомъ veto, предоставленнымъ префекту. Хотя въ качествѣ лица, правящаго общиной, меръ не состоитъ подъ властью префекта, т. е. префектъ не можетъ давать ему приказаній, но можетъ уничтожить любое распоряженіе мера или отказать въ своемъ одобреніи тѣмъ изъ его распоряженій, которыя безъ онаго по закону не могутъ имѣть силы. Отвѣтственность по управленію общиной меръ раздѣляетъ съ общиннымъ совѣтомъ, но власть совѣта, повидимому, остается преимущественно совѣщательною.

Организуются общинныя власти слѣдующимъ порядкомъ: общинный совѣтъ составляется изъ различнаго числа членовъ, смотря по населенности общины, и именно: изъ 10 членовъ при числѣ жителей не свыше 500 и до наибольшаго числа 36 при населенности свыше 60,000. Выборы въ члены общиннаго совѣта производятся прямою всеобщею подачею голосовъ. Избирателями могутъ быть всѣ члены общины, французскіе подданные, имѣющіе не менѣе 21 г., живущіе въ ней не менѣе 6 мѣсяцевъ и имѣющіе, притомъ, законную правоспособность. Собраніе избирателей созывается постановленіемъ префекта. Избираемы могутъ быть всѣ избиратели и граждане, имѣющіе не менѣе 25 лѣтъ, внесенные въ списки плательщиковъ прямыхъ налоговъ и не лишенные почему либо права быть избираемыми. Совѣты возобновляются сполна каждые 4 года **). Внѣ срока совѣтъ можетъ быть распущенъ только декретомъ Президента Республики, съ одобренія совѣта министровъ; временно же, на срокъ не свыше мѣсяца, дѣятельность его можетъ быть пріостановлена префектомъ, съ докладомъ министру внутреннихъ дѣлъ ***).

Совѣтъ собирается 4 раза въ годъ; каждая сессія продолжается 2 недѣли, но можетъ быть и продолжена съ разрѣшенія супрефекта. Сессія, въ которой

---

*) Этихъ vrais tyrans, какъ называетъ ихъ Leroy-Beaulieu (стр. 397). Онъ полагаетъ, что слѣдуетъ вообще ограничить кругъ власти мера и расширить власть муниципальныхъ совѣтовъ. Выборные же меры, при ихъ нынѣшнихъ правахъ, не завися отъ центральной власти, могутъ сдѣлаться, по его мнѣнію, еще бо́льшими тиранами своихъ общинъ! Едва ли можно согласиться съ этимъ.

**) По зак. 1867 г. срокъ былъ 7-лѣтній; по зак. 1871 г. 3-лѣтній. Выборы производятся въ первое майское воскресеніе, одновременно по всей Франціи.

***) Въ случаѣ распущенія совѣта обязанности его исполняетъ спеціальная делегація (изъ 3—7 членовъ), назначаемая декретомъ Президента Республики. Новый муниципальный совѣтъ долженъ быть образованъ въ теченіи 2 мѣсяцевъ по распущеніи. По зак. 1867 г. дѣятельность совѣта могъ пріостанавливать и министръ внутреннихъ дѣлъ на время до 1 года, а временная коммиссія могла существовать до 3 лѣтъ. Теперь она упраздняется тотчасъ по избраніи новаго совѣта. Сверхъ обязательныхъ сессій совѣтъ можетъ быть созываемъ въ чрезвычайныя собранія по предписанію префекта или супрефекта. Меръ можетъ также собирать его всякій разъ, когда найдетъ нужнымъ или когда того потребуетъ большинство членовъ совѣта.

разсматривается бюджетъ, можетъ продолжаться 6 недѣль. Предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ меръ, кромѣ того случая, когда обсуждаются его отчеты по управленію. Въ такихъ случаяхъ совѣтъ выбираетъ себѣ особаго президента. Засѣданія муниципальныхъ совѣтовъ публичны; но по желанію большинства совѣтъ можетъ превращать себя въ секретный комитетъ.

О правахъ муниципальныхъ совѣтовъ законъ 1884 г. выражается, что они, посредствомъ своихъ постановленій, управляютъ дѣлами общины; они даютъ также свои мнѣнія, когда это требуется закономъ или высшею администраціей; возражаютъ, если нужно, противъ назначеннаго на общину контингента раскладочныхъ налоговъ; заявляютъ свои желанія по всѣмъ предметамъ мѣстнаго интереса; составляютъ ежегодно списки раскладчиковъ, по которымъ супрефектъ и назначаетъ ихъ въ узаконенномъ числѣ (5 дѣйствительныхъ и 5 замѣстителей на каждую общину). Протоколы о постановленіяхъ совѣтовъ меръ доставляетъ супрефекту въ 8-дневный срокъ. Законъ указываетъ далѣе случаи, въ которыхъ префектъ можетъ уничтожить постановленія общинныхъ совѣтовъ; впрочемъ, какъ они, такъ и заинтересованныя лица имѣютъ право апелляціи въ Государственный Совѣтъ.

Не могутъ быть приводимы въ исполненіе безъ одобренія высшей власти (префекта, генеральнаго совѣта, министра, или департаментской коммиссіи), постановленія муниципальныхъ совѣтовъ по слѣдующимъ предметамъ: 1) отдача общинныхъ имуществъ въ аренду (les conditions des baux) на сроки свыше 18 л.; 2) отчужденіе и обмѣнъ общинной собственности; 3) пріобрѣтеніе недвижимостей, постройки, перестройки и т. п., если сумма расхода на это вмѣстѣ съ текущими расходами того же рода превышаетъ ту сумму обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ средствъ, какую общины могутъ составлять себѣ безъ особаго разрѣшенія; 4) мировыя сдѣлки; 5) перемѣна назначенія общинной собственности, уже предназначенной для какой либо общественной потребности; 6) вопросы о незасѣянныхъ земляхъ и т. п. (la vaine pâture); 7) вопросы объ устройствѣ и наименованіяхъ улицъ, площадей, ярмарочныхъ мѣстъ, публичныхъ садовъ и т. п.; установленіе тарифовъ пошлинъ за стоянки на общественныхъ мѣстахъ, и вообще тарифовъ различныхъ пошлинъ въ пользу общинъ; 8) принятіе имуществъ, даримыхъ и завѣщаемыхъ въ пользу общинъ, когда это сопряжено съ особыми условіями или когда есть притязанія со стороны родственниковъ; 9) общинный бюджетъ; 10) дополнительные кредиты; 11) чрезвычайные налоги и займы, если они выходятъ изъ предѣловъ узаконеннаго максимума; 12) нѣкоторые вопросы по мѣстнымъ налогамъ съ потребленія (octrois), какъ-то: a) измѣненіе правилъ и пространства дѣйствія ихъ; b) обложеніе вновь предметовъ, еще необложенныхъ; c) учрежденіе или возобновленіе налоговъ, еще невключенныхъ въ общій тарифъ; d) учрежденіе окладовъ, превышающихъ максимумъ, назначенный по общему тарифу; 13) учрежденіе и упраздненіе ярмарокъ и торговъ болѣе значительныхъ, чѣмъ простые торги съѣстными припасами, а также и перемѣны въ этихъ торгахъ.

Впрочемъ и тѣ постановленія, для которыхъ не требуется одобренія префекта, могутъ быть приводимы въ исполненіе только по истеченіи мѣсяца отъ представленія ихъ префекту или супрефекту, если префектъ не сократитъ этого срока. Наконецъ, муниципальные совѣты разсматриваютъ годовые счеты по управленію, представляемые меромъ, также и счеты сборщиковъ.

Меръ и его товарищи (послѣдніе существуютъ въ общинахъ, съ населеніемъ свыше 2,500 д.) избираются общиннымъ совѣтомъ изъ числа его членовъ. Должность ихъ, какъ и должность членовъ общиннаго совѣта—безвозмездна. Выборы эти, какъ и членовъ совѣта, могутъ быть кассированы установленнымъ порядкомъ. Не могутъ быть мерами, ни ихъ товарищами—чины финансоваго вѣдомства, лѣснаго, почтоваго и телеграфнаго, и стражи общественныхъ и частныхъ учрежденій. Все управленіе предоставляется меру; но онъ можетъ передавать часть своихъ обязанностей своимъ товарищамъ и членамъ совѣта. Меръ и товарищи его могутъ быть удаляемы отъ должности префектомъ на время до одного мѣсяца и министромъ внутреннихъ дѣлъ—до 3 мѣсяцевъ. А совсѣмъ отставляются они отъ должности декретомъ Президента Республики.

Меръ назначаетъ и увольняетъ служащихъ по всѣмъ общиннымъ должностямъ, кромѣ особо изъятыхъ. Нѣкоторыя изъ своихъ обязанностей онъ отправляетъ подъ контролемъ общиннаго совѣта и наблюденіемъ высшей администраціи, каковы: завѣдываніе собственностью общины *), ея учрежденіями, доходами и отчетностью; изготовленіе бюджета и ассигнованіе расходовъ; управленіе общественными работами, путями сообщенія; совершеніе актовъ продажи, договоровъ и пр.; представительство общины въ судебныхъ дѣлахъ; принятіе мѣръ противъ вредныхъ животныхъ и т. д. и наконецъ вообще исполненіе постановленій общиннаго совѣта. Подъ наблюденіемъ высшей администраціи меръ завѣдываетъ муниципальною и сельскою полиціей и исполненіемъ касающихся до нея распоряженій высшей власти. Онъ же по предписаніямъ высшей власти публикуетъ и исполняетъ законы и распоряженія, исполняетъ мѣры общественной безопасности и т. д. Эта повидимому широкая власть мера рѣзко ограничивается тѣмъ, что любое его распоряженіе префектъ имѣетъ право пріостановить или отмѣнить.

Предметы общинныхъ расходовъ. Расходы общинъ дѣлятся, какъ и департаментскіе, на обязательные и необязательные. Сличая ихъ съ департаментскими расходами, нельзя не найти нѣкотораго сходства: разница больше территоріальная, чѣмъ предметная.

Обязательные расходы общинъ были первоначально поименованы въ законѣ 1837 г., потомъ въ декретѣ 1862 г. Въ новомъ перечисленіи, съ измѣненіемъ по нѣкоторымъ рубрикамъ, они являются въ законѣ 1884 г. Расходы эти суть:

*) Для завѣдыванія собственностью, принадлежащею нѣсколькимъ общинамъ вмѣстѣ, могутъ быть учреждаемы синдикальныя коммиссіи изъ делегатовъ отъ ихъ муниципальныхъ совѣтовъ, подъ предсѣдательствомъ синдика, выбираемаго изъ членовъ же коммиссіи.

1) Содержаніе ратушей или, если община не имѣетъ ратуши, наемъ домовъ или залъ для замѣны оной *).

2) Канцелярскіе и типографскіе расходы по общиннымъ дѣламъ; расходы по храненію архивовъ общины и собранія актовъ администраціи департамента; подписка на Bulletin des communes, а въ главныхъ общинахъ кантоновъ подписка на Bulletin des lois. Расходы на общинное управленіе были опредѣлены еще закономъ XI года Республики — въ размѣрѣ до 50 сант. на жителя, но только въ общинахъ съ доходомъ не менѣе 20 т. фр. и менѣе 100 т. жителей. Для другихъ общинъ не было установлено правила. Въ настоящее время, по правилу закона 1837 г., воспроизведенному и въ законѣ 1884 г., за основаніе для вычисленія этихъ расходовъ берется сложность послѣднихъ трехъ лѣтъ.

3) Расходы по производству народной переписи, по созыву избирательныхъ собраній и по заготовленію избирательныхъ карточекъ. Въ число расходовъ по народной переписи включаются и расходы на помощниковъ или муниципальныхъ уполномоченныхъ для этого дѣла, если меръ не можетъ получить ихъ содѣйствія даромъ.

4) Расходы на веденіе списковъ гражданскаго состоянія и семейныхъ книжекъ (livrets de famille), и пропорціональное участіе въ расходахъ на составленіе 10-лѣтнихъ таблицъ гражданскаго состоянія. Правила о спискахъ гражданскаго состоянія опредѣлены уже закономъ 1792 г. и декретомъ 1807 г. Вѣдомство актовъ гражданскаго состоянія (office de l'état civil) составляетъ ежегодно алфавитные списки родившихся, бракосочетавшихся и умершихъ. Изъ этихъ списковъ составляются потомъ дѣлопроизводителями судовъ первой инстанціи (greffiers des tribunaux de premiѣre instance) общія 10-лѣтнія таблицы, которыя тамъ и хранятся (au greffe); копіи съ этихъ таблицъ доставляются общинамъ по принадлежности, со взысканіемъ гербоваго сбора и по 1 сантиму за каждое имя. На каждомъ листѣ помѣщается 86 именъ или строкъ. Другая копія доставляется въ префектуру и оплачивается изъ средствъ департамента. Семейныя книжки составляютъ нововведеніе, сдѣланное закономъ 1884 г. Книжки эти вручаются, при совершеніи брака, новымъ главамъ семействъ, и содержатъ въ себѣ извлеченіе изъ акта о бракѣ. Онѣ должны быть предъявляемы всякій разъ при составленіи актовъ о рожденіи или кончинѣ, причемъ officier de l'état civil скрѣпляетъ дѣлаемую запись своею подписью и печатью меріи.

5) Жалованье муниципальному сборщику, главному начальнику octroi и издержки взиманія. Жалованья эти образуются изъ уступки этимъ лицамъ извѣстнаго процента изъ доходовъ общины, обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ, и вычисляются по установленному тарифу **).

---

*) Законъ не обязываетъ имѣть помѣщеніе для меріи; въ деревняхъ она помѣщается нерѣдко въ домѣ мера и притомъ безплатно.

**) Если обязанности общиннаго сборщика (receveur municipal) поручаются казенному (percepteur), то изъ идущаго ему процентнаго сбора дѣлается вычетъ на пенсію-

6) Жалованье и др. издержки на личный составъ муниципальной и сельской полиціи и стражи общинныхъ лѣсовъ *). Число лѣсныхъ сторожей опредѣляетъ меръ съ одобренія префекта, согласно мнѣнію лѣсного управленія. Кандидатовъ (по три) на эти должности назначаетъ управляющій лѣсами и водами (conservateur des eaux et forêts), а выбираетъ изъ нихъ префектъ. Онъ же окончательно назначаетъ и размѣръ ихъ жалованья, согласно предположенію муниципальнаго совѣта и мнѣнію означеннаго управляющаго. Сельскихъ стражей (gardes champêtres) тоже назначаетъ префектъ, по представленію мера; но имѣть ихъ не обязательно, а также двѣ и болѣе общины могутъ имѣть одного общаго стража, на общемъ содержаніи. Размѣръ жалованья ему опредѣляетъ общинный совѣтъ. Если обыкновенныхъ доходовъ на это недостаточно, то учреждается особый сборъ **).

7) Пенсіи, выдаваемыя отъ общины,—правильно назначенныя и утвержденныя. Онѣ назначаются (liquidées) префектомъ, съ правомъ апелляціи на него въ Государственный Совѣтъ. Фонды пенсіонныхъ кассъ централизуются въ кассѣ депозитовъ (Caisse des depôts et consignations—зак. 1816 и 1819 гг.). Общины имѣютъ право издавать спеціальныя правила для своихъ пенсіонныхъ кассъ, утверждаемыя декретомъ правительства. Въ общинахъ, неимѣющихъ спеціальныхъ правилъ, примѣняются пенсіонныя правила 13 сент. 1806 г.

8) Наемъ и ремонтъ помѣщеній для мироваго суда, и на покупку и ремонтъ мебели для него въ главныхъ общинахъ кантоновъ.

9) Издержки на народное просвѣщеніе, т. е. начальное образованіе. Уже законъ 1833 г. возложилъ на всѣ общины обязанность имѣть начальную школу; при недостаточности средствъ дозволяется имѣть съобща одну школу на нѣсколько общинъ. Законъ 1867 г. предписалъ сверхъ того каждой общинѣ, имѣющей 500 жителей, содержать еще учительницу для дѣвочекъ, съ жалованьемъ не менѣе 500 фр. Учителю должно быть дано удобное помѣщеніе для обученія и для жительства. Жалованья ему полагается не менѣе 200 фр., кромѣ платы съ учениковъ, размѣръ которой опредѣлялъ общинный совѣтъ, и нѣкоторой суммы на первоначальное обзаведеніе. Школа не можетъ быть упразднена, въ видахъ экономіи, ранѣе 5 лѣтъ существованія. Школьныя издержки, состоящія изъ расходовъ на наемъ помѣщеній для училищъ, на квартиры ***) и жалованье

*) Слово «сельской», «rurale» прибавлено въ 1884 г., чтобъ лучше выяснить, что содержаніе сельскихъ стражей (gardes champêtres) общины обязательно должны принимать на себя, коль скоро учредили ихъ у себя.

**) Gardes champêtres суть служители судебной полиціи и состоятъ, въ этомъ качествѣ подъ наблюденіемъ прокурора республики. На нихъ лежатъ разные обязанности по сельской и общей полиціи; напримѣръ, они составляютъ протоколы о нарушеніяхъ полицейскихъ постановленій, о преступленіяхъ, касающихся сельской собственности, о нарушеніи правилъ о винѣ, табакѣ и пр. Они же объявляютъ распоряженія властей и пр.

***) По зак. 1850 г. общины обязаны имѣть собственныя училищныя зданія; но очевидно, что не всѣ еще обзавелись оными.

учителямъ, отопленіе и пр., обязательны для общинъ (согласно закону 16 іюня 1881 г. о даровомъ обученіи, съ министерскими разъясненіями отъ 4 и 22 іюля 1881 и 9 марта 1882 г.) только до суммы доходовъ, получаемой отъ пожертвованныхъ и завѣщанныхъ средствъ и отъ 4 спеціальныхъ сантимовъ, учр. законами 1850 и 1875 гг. Если расходъ превышаетъ эти спеціальныя средства, то прибавляется $^1/_5$ доля изъ обыкновенныхъ доходовъ, какъ опредѣлено закономъ 16 іюня 1881 г. Сборъ же съ учениковъ отмѣненъ.

10) Возложенная на общины закономъ доля расходовъ на содержаніе домовъ воспитательныхъ и для умалишенныхъ. Общинную долю въ этихъ расходахъ и основанія для раскладки ея на отдѣльныя общины (зак. 10 августа 1871 г.) опредѣляетъ департаментскій совѣтъ. Собственно же главный расходъ на этотъ предметъ остается на департаментскомъ бюджетѣ.

11) Квартирныя деньги приходскимъ священникамъ и церковнослужителямъ и священникамъ другихъ исповѣданій, получающимъ содержаніе отъ правительства, если нѣтъ зданій для ихъ помѣщенія и когда церковныя администраціи (les fabriques) или другія управленія, завѣдующія вѣроисповѣданіями, не въ состояніи оплачивать этотъ расходъ. Община не обязана имѣть особаго церковнаго дома (presbitère); но если его нѣтъ, то священникъ имѣетъ право на полученіе квартирныхъ денегъ, если церковныхъ средствъ недостаточно.

12) Крупныя починки общинныхъ зданій; поправки зданій богослужебныхъ; но предварительно употребляются на это свободныя церковныя средства. Если между церковнымъ управленіемъ и общиною возникнетъ разногласіе, по поводу требованія первымъ пособія отъ второй, (какъ по этому, такъ и по предъидущему §), то вопросъ рѣшается декретомъ правительства, по предложенію министра внутреннихъ дѣлъ и вѣроисповѣданій.

Обязанности общинъ относительно казармъ и др. воинскихъ строеній основаны главнымъ образомъ на декретѣ 23 апрѣля 1810 г., которымъ зданія эти переданы въ собственность городовъ, съ обязанностью содержать ихъ. Города могутъ располагать ими съ разрѣшенія правительства; могутъ, подъ извѣстными условіями, употреблять ихъ и на другое назначеніе. Обыкновенное расквартированіе жандармскихъ бригадъ лежитъ на обязанности департаментовъ, а не общинъ (Зак. 1871 г.).

13) Огражденіе кладбищъ, содержаніе ихъ въ исправности и перенесеніе ихъ на другія мѣста, въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ. Эта обязанность общинъ вытекаетъ изъ того, что кладбища составляютъ ихъ собственность (зак. XII г. и 1837 г.). Перенесеніе ихъ въ другія мѣста дѣлается постановленіемъ префекта, по заслушаніи мнѣнія муниципальнаго совѣта. Если общинное управленіе оспариваетъ это распоряженіе, то необходимость перенесенія должна быть удостовѣрена экспертами, указанными префектомъ. Наблюденіе за кладбищами принадлежитъ меру.

14) Распланировка и нивеллировка улицъ. Законъ 1837 г. обязалъ всѣ болѣе или менѣе значительныя общины составлять себѣ проекты распланировки

улицъ, коль скоро того потребуетъ удобство сообщеній. Проекты составляетъ смотритель путей сообщенія (agent voyer) съ архитекторомъ и инженеромъ, и утверждаетъ префектъ. Измѣненія въ направленіи улицъ, пересѣкающихъ большія дороги, производятся насчетъ казны или департамента, смотря потому — государственная то или департаментская дорога. По прочимъ улицамъ всѣ расходы община производитъ на свой счетъ.

15) Расходы по содержанію совѣтовъ торговыхъ присяжныхъ (conseils des prud'hommes), обязательные для общинъ, находящихся въ территоріи ихъ юрисдикціи, — пропорціонально числу избирателей, записанныхъ въ спеціальные для ихъ выбора избирательные списки. Также мелкія издержки совѣщательныхъ палатъ по части искусствъ и мануфактуръ (chambres consultatives des arts et manufactures)—въ тѣхъ общинахъ, гдѣ онѣ есть. Conseils des prud'hommes замѣняютъ мировыхъ судей въ разбирательствѣ между работниками и хозяевами. Они учреждаются правительствомъ въ промышленныхъ центрахъ, по ходатайству мѣстныхъ торговыхъ палатъ и упомянутыхъ совѣщательныхъ палатъ. По закону 1837 г. расходъ этотъ несла та только община, въ которой эти присяжные засѣдаютъ; законъ 1884 г. разложилъ этотъ расходъ на всѣ общины ихъ юрисдикціи, пропорціонально числу избирателей, коими присяжные выбираются. Совѣщательныя палаты имѣютъ назначеніемъ сообщать правительству мнѣнія и указанія по торговымъ и промышленнымъ дѣламъ, о мѣрахъ къ улучшенію положенія промышленности и т. п.

16) Уплата казенныхъ сборовъ и налоговъ съ имѣній и доходовъ общинъ. По закону VII г. недвижимая собственность общинъ, приносящая доходъ, подлежитъ поземельному налогу; также (по зак. 1837 г.) нѣкоторыя общественныя учрежденія, приносящія доходъ (какъ напр. рынки, бойни). Съ доходовъ общинъ государство беретъ: 1) $^1/_{10}$ изъ octroi, на расходы по расквартированію войскъ и снабженію ихъ постелями; 2) вычетъ изъ octroi же на уплату личнаго и квартирнаго налога съ общины. (Эта замѣна уплаты личнаго налога предоставлена впрочемъ усмотрѣнію общинъ).

Еще видъ уплаты казнѣ изъ общинныхъ доходовъ—это платежи по абонементамъ, дѣлаемымъ общинами съ управленіемъ косвенныхъ налоговъ относительно замѣны питейныхъ сборовъ (именно: droit de détail et de circulation и dr. d'inventaires sur les vins).

17) Уплата общинныхъ долговъ, подлежащихъ взысканію (dettes exigibles). Это тѣ долги, которые общины дѣлаютъ для удовлетворенія своихъ общинныхъ нуждъ, или которые возникли изъ обязательствъ, правильно принятыхъ общинами на себя или вслѣдствіе присужденія судомъ къ уплатѣ. Въ принципѣ всякое законное постановленіе муниципальнаго совѣта, коимъ вотируется какая либо издержка, хотя бы необязательная, даетъ право въ интересахъ третьихъ лицъ (fait titre au profit des tiers intéressés) и составляетъ уже безусловное обязательство, къ исполненію котораго высшая власть можетъ принудить общину административнымъ или судебнымъ порядкомъ.

18) Содержаніе проселочныхъ дорогъ въ установленныхъ закономъ предѣлахъ. Законъ 1836 г. назначилъ на эти дороги во-первыхъ обыкновенные доходы общинъ; далѣе, въ видѣ подмоги, 3-дневную личную повинность (prestation) и 5 спеціальныхъ сантимовъ, предоставивъ муниципальнымъ совѣтамъ вотировать эти 2 послѣдніе источника сообща или на особицу. Прибѣгать къ этимъ дополнительнымъ средствамъ приходится почти вездѣ. Если муниципальный совѣтъ, послѣ формальнаго предложенія, не вотируетъ повинности и дополнительныхъ сантимовъ или, если община не употребитъ этихъ средствъ въ дѣло въ назначенный срокъ, то префектъ можетъ своею властію наложить на общину сборъ въ вышеозначенномъ размѣрѣ или предписать исполненіе работъ. Принужденіе это можетъ примѣняться: къ содержанію, починкѣ и сохраненію (conservation) дорогъ всѣхъ 3 классовъ; къ открытію, выпрямленію и расширенію дорогъ проселочныхъ большихъ сообщеній или общаго интереса; къ расширенію дорогъ обыкновенныхъ; но если дѣло идетъ объ открытіи вновь и выпрямленіи дорогъ этой послѣдней категоріи, то расходъ на это относится къ числу факультативныхъ. Смету расходовъ общины на проселочныя дороги составляетъ ежегодно меръ или дорожный смотритель, и вноситъ на утвержденіе муниципальнаго совѣта въ его майскую сессію.

Къ дорожнымъ расходамъ относятся не только издержки на ремонтъ и пр., но и уплата причитающейся на общину доли жалованья кантональному дорожному смотрителю, служителямъ (piqueurs et cantonniers), составленіе разныхъ списковъ, росписаній повинности и пр.

19) Въ колоніяхъ, на которыя распространена сила закона 1884 г., — расходъ на жалованье секретарю и служащимъ въ меріи; государственные налоги съ общинныхъ имѣній; тѣ изъ расходовъ на милицію, которые не отнесены на счетъ казны.

20) Расходы вызываемые примѣненіемъ § 85-го закона 1884 г. и вообще всѣ расходы, возложенные на общины какимъ либо закономъ. § 85 гласитъ: «въ случаѣ, если меръ откажется или пренебрежетъ исполнить какое либо изъ дѣйствій, предписываемыхъ ему закономъ, то префектъ, отнесясь къ нему съ требованіемъ, можетъ потомъ приступить къ выполненію этихъ дѣйствій самъ или чрезъ особо назначенное лицо. Но при этомъ законъ внушаетъ префекту какъ можно умѣреннѣе пользоваться этимъ правомъ и никакъ не простирая своихъ требованій на дѣйствія необязательныя, оцѣнка необходимости которыхъ принадлежитъ меру.

Все это—расходы *обыкновеннаго* бюджета: ежегодные и постоянные расходы для общинныхъ нуждъ.

Другую категорію составляютъ расходы *чрезвычайнаго* бюджета; это расходы случайные или временные, удовлетворяемые исключительно изъ особыхъ средствъ, или насчетъ остатковъ отъ обыкновенныхъ доходовъ.

Въ составъ обыкновеннаго бюджета входятъ расходы обязательные, а изъ необязательныхъ ежегодные и постоянные расходы на предметы полезные об-

щинѣ. Высшая административная власть можетъ принуждать муниципальное общество къ исполненію обязательныхъ расходовъ и сама предписываетъ ихъ въ случаѣ неисполненія. Въ отношеніи расходовъ необязательныхъ она этого права не имѣетъ; въ томъ и состоитъ разница между расходами того и другого рода.

Главнѣйшіе изъ постоянныхъ необязательныхъ расходовъ суть: дополнительное жалованье духовенству; жалованье викарнымъ священникамъ; пособія благотворительнымъ учрежденіямъ, странствующимъ бѣднымъ (indigents de passage) и др.; содержаніе общинныхъ часовъ, общественныхъ садовъ и т. п.,— общиннаго оркестра; жалованье пожарнымъ и содержаніе пожарныхъ трубъ; пособія отставнымъ чиновникамъ и ихъ вдовамъ; содержаніе мостовыхъ на улицахъ, незачисленныхъ въ число путей большихъ сообщеній, освѣщеніе и поливка и пр.

Въ составъ расходовъ чрезвычайнаго бюджета входитъ: пріобрѣтеніе недвижимой собственности и рентъ; постройки и перестройки общинныхъ зданій; пособія отъ общинъ на устройство общинныхъ дорогъ или дорогъ большихъ сообщеній; пособія семействамъ резервистовъ; проценты и погашеніе по займамъ и, наконецъ, всѣ вообще расходы, неимѣющіе свойства ежегодно повторяться.

Еще есть разрядъ расходовъ—расходы *непредвидѣнные*. Общины могутъ вносить для нихъ въ свои бюджеты особый кредитъ. Суммы вписанныя на этотъ кредитъ могутъ быть сокращены или отброшены только въ томъ случаѣ, если нѣтъ возможности покрыть эти расходы избытками отъ обыкновенныхъ доходовъ, остающимися за покрытіемъ всѣхъ обязательныхъ расходовъ. Прежній законъ дозволялъ сокращать кредитъ непредвидѣнныхъ расходовъ, если онъ превышалъ $^1/_{10}$ общинныхъ доходовъ. Въ новомъ законѣ этой оговорки нѣтъ: онъ предоставляетъ общинамъ полную свободу вносить въ бюджетъ, на непредвидѣнные расходы, всѣ оставшіеся свободными фонды, если удовлетворены расходы обязательные. Требовавшееся прежде одобреніе префекта или подпрефекта теперь устранено: меръ располагаетъ этимъ кредитомъ свободно, съ отчетностью передъ муниципальнымъ совѣтомъ, представляемою съ оправдательными документами, для того, чтобы префектъ могъ, въ случаѣ незаконности расходовъ, принять мѣры къ взысканію съ виновныхъ убытковъ, причиненныхъ общинѣ.

Составъ общинныхъ доходовъ. Средства покрытія расходовъ, т. е. доходы общинъ, раздѣляются на *обыкновенные* и *чрезвычайные.*

Обыкновенные доходы (законъ 1884 г.).

1) Доходы отъ всякаго рода имуществъ, несостоящихъ въ натуральномъ пользованіи жителей.

2) Ежегодные платежи (cotisations) отъ лицъ, имѣющихъ право пользоваться общинною собственностью въ натурѣ.

3) Сантимы обыкновенные и спеціальные.

4) Доля предоставленная общинамъ въ нѣкоторыхъ государственныхъ налогахъ и пошлинахъ (droits).

5) Доходъ отъ муниципальныхъ привратныхъ акцизовъ, назначаемый на обыкновенные расходы.

6) Сборъ за торговыя мѣста на рынкахъ, ярмаркахъ, съ досень и пр., по тарифамъ, законно установленнымъ.

7) Сборъ за право стоянки (stationnement et location) на публичныхъ мѣстахъ, на рѣкахъ, пристаняхъ, рѣчныхъ набережныхъ и пр.

8) Общинные проѣзжіе сборы (péages), сборы за измѣреніе (mesurage et jaugeage) и разныя дорожныя и др. пошлины.

9) Доходы отъ земель, отведенныхъ для погребенія умершихъ и причитающейся общинамъ доли изъ платы за концессіи на кладбищахъ.

10) Доходы отъ пользованія водопроводами (concessions d'eau), отъ своза грязи и нечистотъ и отъ другихъ пользованій, предоставленныхъ въ пользу общинъ.

11) Сборы за выдачу административныхъ актовъ и актовъ гражданскаго состоянія.

12) Доля, предоставленная общинамъ изъ выручки отъ штрафовъ, назначаемыхъ судами исправительной и обыкновенной полиціи.

13) Сборъ на метеніе (taxe de balayage) въ общинахъ Франціи и Алжира, учреждаемый по ихъ просьбѣ, согласно закону 26 марта 1873 г. Наконецъ:

14) Вообще поступленія отъ налоговъ, сборовъ и пошлинъ, предоставленныхъ общинамъ по закону, и отъ всѣхъ годовыхъ и постоянныхъ доходовъ.

Чрезвычайные доходы (тѣже что въ законѣ 1837 г.).

1) Чрезвычайные налоги, надлежащимъ порядкомъ разрѣшенные.

2) Выручка отъ отчужденія общинной собственности.

3) Поступленія отъ дареній и завѣщаній.

4) Отъ уплаты долговыхъ капиталовъ и выкупа рентъ.

5) Выручка отъ чрезвычайной рубки лѣсовъ.

6) Поступленія отъ займовъ.

7) Поступленія отъ надбавокъ (taxes ou surtaxes) къ octroi, предназначенныхъ спеціально на чрезвычайные расходы и на уплату займовъ.

8) Всякіе случайные доходы.

Сущность каждаго вида доходовъ.

1) *Общинная собственность и общинныя учрежденія.* Въ составѣ общинной собственности есть: 1) такая, которая служитъ для общественныхъ цѣлей и дохода не приноситъ (les biens publics communaux — какъ церкви,

площади, улицы, водоемы и пр.); 2) такая собственность, отъ которой выручается доходъ въ видѣ непосредственнаго хозяйственнаго пользованія самою общиною или посредствомъ отдачи въ наемъ (это — biens et revenus patrimoniaux). Таковы строенія, дома, заводы, земли—отдаваемыя въ наемъ или управляемыя самою общиной; далѣе—оброки (redevances) за общинныя земли и пр.; ренты на государственную казну; 3) общинная собственность (такъ называемые biens communaux), состоящая въ общемъ пользованіи членовъ общины или распредѣляемая между ними для пользованія. Это — разнаго рода пустопорожнія и неудобныя земли (terres vaines et vagues) *). Необходимое условіе для участія въ этомъ пользованіи—быть жителемъ (habitant) общины, т. е. имѣть въ ней дѣйствительное и постоянное жительство. Сборъ за пользованіе взимается по ежегодной раскладкѣ (cotisations imposées annuellement sur les ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature) **).

Въ подробности доходы отъ общинной собственности суть: 1) прибыль отъ отдачи въ наемъ и въ аренду общинной недвижимой собственности; 2) поступленіе недоимокъ по рентамъ, принадлежащимъ общинѣ и состоящимъ въ долгу за казною и частными лицами; 3) выручка отъ продажи лѣсныхъ матеріаловъ и побочныхъ продуктовъ общинныхъ лѣсовъ; 4) чистая прибыль за вычетомъ расходовъ, отъ минеральныхъ водъ, отъ конторъ для найма прислуги (bureau de conditionnement), отъ пробирныхъ учрежденій (bureau de titrage) и отъ складочныхъ мѣстъ. Сюда же, хотя законъ и не относитъ, но можно отнести: 5) сборы за пользованіе мѣстами на рынкахъ, ярмаркахъ, бойняхъ и пр.; 6) сборы за отводъ мѣстъ на кладбищахъ; 7) сборы за пользованіе городскими водопроводами и 8) сборы за проѣздъ по общиннымъ дорогамъ и мостамъ.

Далѣе особый видъ доходовъ отъ общиннаго имущества составляютъ проценты на принадлежащіе общинамъ капиталы. Общины обязаны всѣ остатки суммъ, за уплатою расходовъ, отдавать въ государственное казначейство на процентный текущій счетъ. Такимъ образомъ всѣ суммы, не менѣе, впрочемъ, 100 фр., ненужныя для текущихъ расходовъ, общинный сборщикъ передаетъ казенному сборщику податей (казначею—receveur des finances). Проценты на эти суммы исчисляются по истеченіи года и приписываются къ текущему счету общины. Размѣръ % назначаетъ ежегодно министръ финансовъ, и въ

*) Законъ перечисляетъ слѣдующіе виды такихъ общинныхъ владѣній: gastes, garrigues, landes, pacages (пастбища), pâtis (пажити), ajoncs (мѣста, поросшія дикимъ терномъ), bruyères (м. поросшія верескомъ), bois communs, hermes, vacants (пустопорожнія земли), palus (болота), marais (тоже), marécages et montagnes (трясины и горы).

**) Главную роль здѣсь играютъ участки, поросшіе лѣсомъ: муниципальные совѣты распредѣляютъ ихъ между членами общинъ, по правиламъ лѣснаго устава. Они, впрочемъ, раздаются безвозмездно, съ покрытіемъ только издержекъ на рубку. Но, въ случаѣ крайней надобности, можетъ быть учреждаемъ и нѣкоторый сборъ въ общинную кассу, сверхъ покрытія этихъ издержекъ. Сборъ этотъ никоимъ образомъ не смѣшивается съ доходами отъ рубки другихъ общественныхъ лѣсовъ. Toulza, 222.

этомъ размѣрѣ они начисляются за вычетомъ вознагражденія казначею. Выдача этихъ суммъ общинамъ производится такимъ порядкомъ, что общинный сборщикъ заявляетъ требованіе меру, который имѣетъ право разрѣшать выдачу на каждый мѣсяцъ до $^1/_{12}$ всѣхъ обыкновенныхъ доходовъ общины или до 300 фр., если эта $^1/_{12}$ доля составляетъ менѣе 300 фр. Подпрефектъ можетъ разрѣшать выдачи до $^2/_{12}$ общинныхъ доходовъ въ мѣсяцъ или до 1000 фр., если $^2/_{12}$ меньше этой суммы. Префекты, наконецъ, могутъ разрѣшать и болѣе крупныя выдачи, во всякомъ количествѣ, — подъ условіемъ, чтобы суммы эти были тотчасъ же употреблены на законные расходы.

Наконецъ, общины получаютъ также проценты съ фондовъ, которые имъ предоставлено помѣщать въ сохранную кассу (Caisse des depôts et consignations). Фонды эти приносятъ 3%.

2) *Прибавочные сантимы* (Centimes additionnels). Прибавочные сантимы въ составѣ общинныхъ доходовъ суть не что иное, какъ прямой общинный налогъ, выраженный въ усвоенной Франціею формѣ процентной прибавки къ государственнымъ прямымъ налогамъ.

Эта категорія общинныхъ доходовъ принадлежитъ къ числу важнѣйшихъ источниковъ финансовыхъ силъ французской общины. Возникли эти сантимы одновременно съ департаментскими таковыми же. Хотя и ранѣе 1789 г. система накладныхъ сборовъ употреблялась нерѣдко, но общины прибѣгали къ нимъ, только какъ къ средству временному, чрезвычайному. Форму прибавочныхъ сантимовъ, т. е. процентной прибавки къ основной суммѣ государственныхъ прямыхъ налоговъ, сборы эти получили въ эпоху революціи, сначала, повидимому, какъ средство для менѣе яваго повышенія налоговъ. Общинамъ право наложенія этихъ сантимовъ предоставлено закономъ 1791 г. въ возмездіе за отмѣну привратныхъ акцизовъ (octrois). Хотя вскорѣ акцизы эти были опять введены во многихъ общинахъ, но остались и прибавочные сантимы, какъ спеціальный видъ прямаго общиннаго обложенія.

Первоначально количество сантимовъ, подлежавшихъ взятію, опредѣлялось ежегодно въ бюджетномъ законѣ *). Законъ 1818 г. (15 мая) установилъ для нихъ максимумъ въ 5 с. на франкъ налоговъ: поземельнаго и личнаго съ поквартирнымъ (contribution personnelle et mobilière), съ оговоркой, что общины, ненуждающіяся въ этомъ дополнительномъ средствѣ, могутъ и не учреждать у себя этого сбора.

Въ настоящее время прибавочные сантимы различаются, согласно установившемуся въ практикѣ порядку, на *обыкновенные*, *спеціальные* и *чрезвычайные* — и простираются, въ общей суммѣ, до 50 с. на франкъ прямыхъ податей **). Обыкновенные сантимы, по общему закону, въ размѣрѣ макси-

*) Зак. 11 Фримера VII г. и распоряженіе 4 Термидора X г. республики.

**) Съ департаментскими сантимами это составляетъ 50+55=105; т. е., среднимъ числомъ, сумма мѣстныхъ сборовъ равняется суммѣ казенныхъ податей.

мумъ—5 с. на франкъ податей поземельной и личной съ квартирною, принадлежатъ къ числу регулярныхъ доходовъ, вносимыхъ въ бюджетъ безъ ходатайства общинъ, и которыми онѣ пользуются безъ всякаго особаго разрѣшенія начальства. Но если община не нуждается въ этомъ доходѣ, то общинный совѣтъ долженъ заявить о томъ. Общинные *обыкновенные* сантимы отличаются отъ такихъ же департаментскихъ тѣмъ, что не имѣютъ закономъ указаннаго назначенія, какъ эти послѣдніе, а служатъ вообще для покрытія обыкновенныхъ расходовъ общины. Сантимы *спеціальные* употребляются, напротивъ, сполна на точно предуказанныя въ законѣ цѣли, что и даетъ имъ нѣкоторое сходство съ англійскими общинными налогами. Взимаются они со всѣхъ четырехъ прямыхъ налоговъ, а назначеніе ихъ слѣдующее: 1) начальное обученіе (instruction primaire), 2) содержаніе мѣстныхъ проселочныхъ дорогъ (chemins vicinaux), 3) содержаніе сельскихъ стражей (gardes champêtres), 4) расходы по взиманію налоговъ.

Сборъ на содержаніе *училищъ*, по закону 1850 г., составлялъ 3 с. съ франка. Закономъ 1875 г. дозволено прибавлять еще 1 с. Сборъ учреждается если община не имѣетъ спеціальныхъ училищныхъ капиталовъ или иныхъ средствъ для содержанія школъ. Если общинный совѣтъ, при отсутствіи подобныхъ средствъ, упуститъ назначить сборъ накладныхъ сантимовъ для этой цѣли, то сборъ предписывается правительственнымъ декретомъ. По закону 1867 г. общины могли прибавлять еще 4 с. для устройства совершенно-безплатнаго обученія въ общинныхъ училищахъ. Закономъ 16 іюня 1881 г., объ обязательномъ даровомъ обученіи, оставленъ 1-й изъ этихъ вспомогательныхъ сборовъ—въ размѣрѣ 4 спеціальныхъ сантимовъ. Если же средствъ будетъ недостаточно, то предоставляется, какъ выше сказано отдѣлять на это $^1/_5$ изъ обыкновенныхъ доходовъ *).

На содержаніе *проселочныхъ дорогъ* назначается до 5 сантимовъ со всѣхъ 4 прямыхъ налоговъ. Сборъ этотъ разрѣшенъ дорожнымъ закономъ 1836 г. (21 мая), въ случаѣ недостаточности обыкновенныхъ доходовъ общинъ. Онъ назначается исключительно на устройство и содержаніе проселочныхъ дорогъ, не исключая и желѣзныхъ дорогъ этого же характера (chemins de fer d'interet local, зак. 12 іюля 1865 г.). Максимумъ сбора опредѣляется ежегодно департаментскими совѣтами, въ предѣлахъ, установляемыхъ ежегодно же—бюджетнымъ закономъ. Къ сбору привлекаются, по закону 1836 г. наравнѣ съ

*) По прежнимъ правиламъ, если община не въ состояніи покрыть этотъ расходъ изъ своихъ средствъ, то онъ относился на обыкновенныя средства департамента или же на спеціальный департаментскій сборъ (3 с. со всѣхъ 4 прямыхъ налоговъ) для этой цѣли. Въ случаѣ недостаточности и департаментскихъ средствъ, расходъ относился на государственный бюджетъ. Допущеніемъ ассигновать на народное образованіе, сверхъ спеціальныхъ средствъ и 4 сантимовъ, еще $^1/_5$ обыкновенныхъ доходовъ общинъ—надо полагать—устранится надобность въ особыхъ пособіяхъ отъ департаментовъ и гос. казны. На 1882 г. дано было пособіе въ 15 м. фр.

частной собственностью и государственныя имущества, дающія доходъ *). Если средствъ, даваемыхъ этимъ сборомъ, окажется недостаточно для поддержанія дорогъ въ надлежащемъ видѣ, то муниципальный совѣтъ можетъ обращаться сверхъ того и къ натуральной дорожной повинности (см. ниже). Въ дополненіе къ спеціальнымъ дорожнымъ сантимамъ закономъ 24 іюля 1867 г. допущено было назначать еще 3 с. чрезвычайныхъ для обыкновенныхъ проселочныхъ дорогъ (chemins vicinaux ordinaires); а зак. 1868 г. разрѣшено общинамъ, въ коихъ чрезвычайные сантимы превышаютъ 10, обращаться, по усмотрѣнію, вмѣсто чрезвычайныхъ 3 сантимовъ, къ добавочному дню натуральной повинности.

Сборъ на содержаніе *сельскихъ стражей* учреждается муниципальнымъ совѣтомъ, въ случаѣ надобности, въ размѣрѣ потребности. Первоначально (зак. 1832 г. 21 апр.) сборъ этотъ упадалъ на одинъ поземельный налогъ; но закономъ 1867 г. (31 іюля) онъ распространенъ на всѣ четыре прямые налога, въ видахъ равномѣрности обложенія, при расширеніи обязанностей этихъ стражей. Собственники, имѣющіе у себя особыхъ полевыхъ сторожей, отъ сбора всетаки не изъемлются.

Наконецъ, на покрытіе *расходовъ по взиманію* мѣстныхъ сантимовъ ассигнуется по 3 с. съ франка (зак. 25 апр. 1844 г.). Сборъ этотъ поступаетъ сполна въ пользу сборщиковъ, по ассигновкамъ мера

Въ этихъ узаконенныхъ предѣлахъ муниципальные совѣты могутъ учреждать накладные сборы для обыкновенныхъ своихъ нуждъ, не испрашивая особаго разрѣшенія, и обязаны обращаться къ нимъ, коль скоро прочіе доходы окажутся недостаточными для покрытія обыкновенныхъ расходовъ. Но если бы по небрежности или непредусмотрительности общиннаго совѣта сборы не были учреждены, а между тѣмъ, покрытіе обязательныхъ расходовъ не обезпечено, то префектъ предлагаетъ м. совѣту озаботиться, а въ случаѣ безуспѣшности своихъ требованій, онъ *обязанъ* предписать эти сборы (pour insuffisance de revenu) въ узаконенныхъ предѣлахъ и внести ихъ въ бюджетъ общины. По закону 1884 г. это дѣлается постановленіемъ префекта, каково бы ни было число необходимыхъ сантимовъ, если расходы обязательные. Для сборовъ же на необязательные расходы нуженъ декретъ правительства.

Въ настоящее время около половины всего числа общинъ Франціи прибѣгаютъ къ накладнымъ сантимамъ. Весь рядъ этихъ сантимовъ (вносимыхъ въ общинные бюджеты подъ названіемъ centimes ordinaires, spéciaux и pour insuffisance de revenu) завершается рядомъ *чрезвычайныхъ* накладныхъ сборовъ (centimes extraordinaires). Разница сантимовъ чрезвычайныхъ отъ обыкновенныхъ заключается, главнымъ образомъ, въ томъ, что въ учрежденіи чрезвычайныхъ сантимовъ общинный

*) Въ особенномъ положеніи были прежде казенные лѣса: изъ всѣхъ мѣстныхъ сборовъ они несли только дорожные сантимы; закономъ 1867 г. они хотя и привлечены къ платежу всякаго рода обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ сантимовъ, но лишь въ половину своей податной оцѣнки (valeur imposable). Эта ихъ привилегія отмѣнена закономъ 8 мая 1869 г.

совѣтъ имѣетъ меньше власти. По закону 1837 г. на учрежденіе ихъ требовалось согласіе префекта или главы государства. Законъ 1866 г. (18 іюля) предоставилъ опредѣлять ихъ максимумъ департаментскимъ совѣтамъ, въ ихъ августовской сессіи, но не свыше 20 сантимовъ. Свыше этого размѣра требовался декретъ правительства. Но и изъ разрѣшенныхъ генеральными совѣтами 20 сантимовъ законъ 1867 г. (24 іюля) предоставилъ общиннымъ совѣтамъ свободно распоряжаться взиманіемъ только пяти и на 5-лѣтній срокъ. Въ отношеніи прочихъ 15-ти, имъ оставленъ только совѣщательный голосъ, т. е. постановленія муниципальныхъ совѣтовъ получаютъ силу только по утвержденіи префектомъ. Законъ 10 авг. 1871 г. въ отмѣну постановленій 1866 г. предоставилъ опредѣленіе высшей нормы чрезвычайныхъ сантимовъ ежегодному государственному бюджетному закону. Засимъ департаментскіе совѣты опредѣляютъ, въ указанныхъ этимъ закономъ предѣлахъ, тотъ максимумъ чрезвычайныхъ сантимовъ, какой, по ихъ мнѣнію, можно дозволить общинамъ взять на предстоящій годъ. Это дѣлается въ августовскую сессію департаментскихъ совѣтовъ. Если же постановленія этого не состоится, то остается въ силѣ до августовской сессіи будущаго года максимумъ предшествовавшаго года. Чрезвычайные сантимы служатъ собственно для покрытія необязательныхъ расходовъ и потому префектъ не имѣетъ права повышать ихъ, кромѣ того случая, когда онъ, по предоставленной ему власти, обращаетъ ихъ на покрытіе обязательныхъ расходовъ, не предписывая особаго сбора для сихъ послѣднихъ.

Весь этотъ контроль правительства въ отношеніи чрезвычайныхъ сантимовъ нисколько не содѣйствовалъ упроченію правильности общиннаго финансоваго хозяйства. Не смотря на стѣснительныя правила, чрезвычайные сантимы дошли въ иныхъ общинахъ до крайне высокихъ размѣровъ, безъ особенной надобности, такъ какъ употребляются они очень нерѣдко на разные безполезные расходы, роскошныя постройки и т. п. предметы, вовсе не соотвѣтствующіе средствамъ общины. Система административной опеки заглушила въ общинномъ представительствѣ чувство отвѣтственности, внѣдривъ привычку во всемъ полагаться на правительство *).

До закона 1884 г. различалось три рода чрезвычайныхъ накладныхъ сборовъ: 1) четыре сантима (зак. 1867 г.), въ дополненіе къ 4 сантимамъ спеціальнымъ (зак. 1881 г.), на народныя школы. Сборъ этотъ имѣлъ цѣлью осуществить возможность безвозмезднаго обученія; 2) дополнительные 3 сантима на устройство и содержаніе дорогъ (зак. 1867 г.); 3) добавочные сборы на необязательные расходы. Законъ 5 апр. 1884 г. наконецъ значительно измѣнилъ правила о чрезвычайныхъ сантимахъ и предоставилъ общинамъ учре-

*) Этимъ-же заглушеніемъ общинной самодѣятельности можно объяснить и то, что общины во Франціи очень легко и безразсчетно обременяютъ себя долгами; такъ напр., въ 1863 г. 4487 общинъ изъ 37506 были обременены ими болѣе или менѣе значительно.

ждать ихъ въ извѣстныхъ предѣлахъ самостоятельно или съ разрѣшенія префектовъ и высшей власти *).

Сверхъ всѣхъ сборовъ прибавляется еще по нѣскольку сантимовъ, какъ къ обыкновеннымъ, такъ и къ чрезвычайнымъ сантимамъ, на случай скидокъ въ налогахъ и недоимокъ (degrèvements et non-valeurs). Прибавляется по 1 с. на франкъ съ суммы сантимовъ, накладываемыхъ на подати: поземельную и личную съ квартирною; по 3 с. на франкъ накладныхъ сантимовъ, взимаемыхъ при налогѣ на двери и окна и 5 с. съ франка накладныхъ сантимовъ, упадающихъ на патентную подать.—Всѣ общинные накладные сборы, кромѣ 5 сантимовъ обыкновенныхъ (взимаемыхъ исключительно съ поземельной и личной съ квартирною податей), а прежде и сбора на полевыхъ стражей (взимавшагося съ одного поземельнаго налога), начисляются на всѣ четыре прямыя подати **).

3) *Доля общинъ въ государственныхъ налогахъ:* a) *Въ патентной подати.* (Produits accordés aux communes sur l'impôt des patentes). Противуположность накладнымъ сантимамъ представляетъ участіе общинъ въ доходѣ казны отъ *патентной подати.* Это не накладной добавочный процентъ къ суммѣ государственнаго налога, а просто уступка въ пользу общины 8% изъ суммы казеннаго сбора. Этотъ источникъ дохода предоставленъ общинамъ еще закономъ XIII года республики, но до 1844 г. размѣръ доли, предоставляемой общинамъ, не былъ въ точности опредѣленъ. Впрочемъ эта уступка казною части своего дохода общинѣ только кажущаяся; ибо, отчисляя извѣстный процентъ въ пользу общинъ, правительство въ тоже время прибѣгаетъ иногда къ добавочному сбору въ свою пользу и, притомъ, въ гораздо большемъ размѣрѣ противъ сдѣланной уступки.

b) *Доля въ государственномъ налогѣ на лошадей и экипажи.* (Vingtième du produit de l'impôt sur les voitures et les chevaux). Налогъ этотъ учрежденъ былъ въ 1862 г., отмѣненъ въ 1865 г. и вновь возстановленъ закономъ 24 іюля 1870 г. Съ экипажей онъ взимается въ различномъ размѣрѣ, смотря по мѣсту (особые оклады для Парижа, а для прочихъ городовъ и общинъ 4 оклада, смотря по числу жителей и по роду экипажей (2-хъ колесные и 4-хъ колесные). Лошади платятъ тоже разный окладъ, см. по мѣстности ***). Но налогу подлежатъ только тѣ лошади и экипажи, которые служатъ непосредственно для личныхъ потребностей владѣльца или его семейства. Не подлежатъ ему лошади и экипажи, содержимые для служебныхъ потребностей лицами военной и гражданской службы и священниками различныхъ исповѣданій; далѣе — лошади —

---

*) См. ниже, въ обзорѣ чрезвычайныхъ доходовъ.

**) Государственныя имущества, приносящія доходъ, привлекаются къ общиннымъ (какъ и департаментскимъ) повинностямъ, по закону 8 мая 1869 г.,—въ полной своей податной оцѣнкѣ.

***) Экипажи 2-хъ колесные—платятъ отъ 5 до 40 франковъ, 4-хъ колесные—отъ 10 до 40 франковъ; лошади, какъ верховыя, такъ и упряжныя отъ 5 до 25 франковъ, смотря по мѣстности.

производители на конскихъ заводахъ и пр.; наконецъ экипажи и лошади, предназначенные спеціально для земледѣльческихъ работъ и для профессій, оплачиваемыхъ патентнымъ сборомъ, хотя бы они служили въ то же время и для личныхъ потребностей своихъ владѣльцевъ. За необъявленіе объ экипажахъ и лошадяхъ, и за невѣрныя показанія—налогъ взимается вдвое. На издержки по взиманію налога и на случай разныхъ уступокъ, скидокъ и т. п. прибавляется къ нормальнымъ окладамъ 5%. Общины получаютъ въ свою пользу 20-ю долю изъ суммы сбора, за вычетомъ разныхъ скидокъ, допускаемыхъ закономъ. (Зак. 23 іюля 1872).

c) *Доля изъ сбора съ билетовъ на производство охоты.* (Permis de chasse). По закону 1875 г. (2 іюня) билеты на производство охоты обложены сборомъ въ 28 франковъ, изъ коихъ 18 поступаютъ въ государственный доходъ и 10 франковъ въ доходъ общины по принадлежности. Для полученія свидѣтельства на охоту подается прошеніе меру, на гербовой бумагѣ, по предварительномъ взносѣ 28 франковъ въ кассу сборщика податей. Самое же свидѣтельство выдается, на основаніи отзыва мера, префектомъ или подпрефектомъ.

4) *Сборы за помѣщенія на общественныхъ рынкахъ, на ярмаркахъ и бойняхъ.* (Droits de place dans les halles, foires, marchés et abattoirs). Право учреждать общественные рынки принадлежитъ исключительно общинамъ. Право взиманія сборовъ за мѣста въ нихъ предоставлено общинамъ издавна и окончательно утверждено за ними закономъ 18 іюля 1837 г. Сборы эти представляютъ просто наемную плату за занятіе части общинной земли, сколько бы товаровъ ни было помѣщено на занятомъ пространствѣ. Но допускается различіе въ платѣ по роду товаровъ. Платежу не подлежатъ ни торгующіе въ разносъ, ни торгующіе изъ собственныхъ магазиновъ, если ихъ товары не выставлены снаружи. Тарифы сборовъ установляетъ муниципальный совѣтъ съ утвержденія префекта. Сборъ производится или непосредственно агентами общины, или сдается въ содержаніе съ торговъ.

Сборъ съ боень есть тоже сборъ за занятое мѣсто и разсчитывается по пространству, какое можетъ занять убитое животное, или съ каждой головы Но имѣется въ виду, чтобы сборъ этотъ не перерождался въ налогъ на мясо и чтобы выручка отъ него не превышала суммы процентовъ на капиталъ, употребленный общиною на постройку боень, съ расходами на содержаніе ихъ. Тарифъ сбора утверждаетъ министръ внутреннихъ дѣлъ.

5) *Сборы за стоянку и помѣщеніе на общественныхъ мѣстахъ* (Permis de stationnement et des locations sur les voies publiques, sur les rivières, ports et quais fluviaux, et autres lieux publics). Община можетъ запрещать стоянки на подобныхъ мѣстахъ, если находитъ, что онѣ стѣсняютъ движеніе и дозволять, если не видитъ отъ нихъ неудобства. Дозволенія эти даются безвозмездно или за извѣстную плату. Сюда принадлежатъ: сборы съ извозчичьихъ каретъ, съ омнибусовъ, съ телѣгъ и вьючныхъ животныхъ, пріѣзжающихъ на рынки, съ легкихъ построекъ и стульевъ, разставляемыхъ на мѣстахъ про-

гулокъ, съ мѣстъ, занимаемыхъ площадными комедіантами и физиками и подвижными театрами. Оклады соразмѣряются съ занимаемымъ пространствомъ. Съ 1867 г. право учрежденія такихъ сборовъ принадлежитъ вполнѣ муниципальнымъ совѣтамъ, кромѣ мѣстъ большихъ сообщеній (набережныя, пристани, рѣки и пр.), гдѣ учрежденіе ихъ допускается лишь съ разрѣшенія министра вн. дѣлъ. Смѣту сбора составляетъ меръ и утверждаетъ подпрефектъ. Права общинъ не простираются однако на берега моря; тутъ плата за временное пользованіе, напр. на морскихъ купаньяхъ, въ гаваняхъ и пр. составляетъ доходъ гос. казны.

6) *Сборы за пользованіе принадлежащими общинѣ мостами, перевозами, лодками и пр.* (Péages communaux). Если будутъ признаны необходимыми сборы за проѣздъ черезъ мосты, для ремонта мостовъ, шлюзовъ и др. искусственныхъ сооруженій, то общинный совѣтъ установляетъ тарифъ сбора и способъ собиранія; окончательное же утвержденіе дѣлается декретомъ Гос. Совѣта. Учрежденіе этихъ сборовъ допускается въ тѣхъ случаяхъ, когда постройка или починка мостовъ на принадлежащихъ общинѣ дорогахъ сопряжена съ значительными расходами. Община можетъ учреждать эти сборы на опредѣленный срокъ за свой счетъ или же уступать ихъ въ пользу подрядчика. Можетъ быть взимаемъ также сборъ за паромы и лодки, принадлежащіе общинѣ *).

7) *Сборы за пользованіе общественными вѣсами, мѣрами и по нѣкоторымъ другимъ, предоставленнымъ общинамъ, статьямъ.* (Droits de pésage, mesurage, jaugeage, droits de voirie et autres droits légalement perçus). По желанію муниципальнаго совѣта префектъ можетъ разрѣшить учрежденіе общественнаго бюро для взвѣшиванія и измѣренія товаровъ и взиманіе особаго сбора за это. Правила и тарифы составляются меромъ, разсматриваются въ муниципальномъ совѣтѣ и утверждаются префектомъ. Впрочемъ, никто не обязанъ обращаться къ услугамъ лица или откупщика, завѣдующаго этимъ учрежденіемъ.

Общинамъ предоставляется также (зак. 1832 г.) взимать такъ-называемые *droits de voirie* (строительные сборы), сборы за выдачу дозволеній на постройки и починки (délivrance d'alignements, permissions de bâtir ou de réparer), и за позволенія строить на улицахъ выступы постоянные и временные. Тарифы сборовъ за это тоже утверждаетъ префектъ.

8) *Плата за мѣста на кладбищахъ.* (Prix des concessions dans les cimetières). Общины могутъ, если позволяетъ пространство кладбищъ, отдавать на нихъ въ собственность участки лицамъ, желающимъ имѣть отдѣльное мѣсто. Концессіи на это даются или навсегда, или на сроки до 15 и до 30 л. Тридцатилѣтнія концессіи могутъ быть возобновляемы каждыя 30 л., съ уплатой оброка не свыше первоначальнаго. Двѣ-трети сбора идутъ въ пользу общины,

*) Закономъ 1880 г. (іюля 30) запрещено строить на національныхъ и департаментскихъ дорогахъ мосты, со взиманіемъ платы за пользованіе ими. Тѣмъ же закономъ подтвержденъ зак. 1834 г. о порядкѣ выкупа мостовыхъ сборовъ. Выкупъ разрѣшается декретомъ правительства, по производствѣ изслѣдованія.

а одна-треть въ пользу благотворительныхъ учрежденій и бѣдныхъ. Отдача сбора на откупъ не допускается. Оклады различны, см. по классамъ мѣстъ; тарифъ до 1867 г. утверждалъ префектъ, а теперь утверждаетъ общинный совѣтъ. Руководствуясь тарифомъ меръ дастъ концессіи безъ дальнѣйшихъ формальностей.

9) *Доходъ отъ водопроводовъ, отъ вывоза нечистотъ и пр.* (Produits des concessions d'eaux, de l'enlèvement des boues et immondices etc.). Общины, учреждающія на свой счетъ водопроводы и резервуары для воды, могутъ заключать условія съ жителями относительно проведенія воды въ ихъ дома. Плата за воду не должна превышать процентовъ на затраченный капиталъ, съ расходами содержанія водопроводовъ. Общины могутъ также брать извѣстную плату за пользованіе устроенными отъ нихъ банями и прачешными; могутъ также уступать излишнюю воду за особую плату.

Удаленіе грязи и нечистотъ, вмѣсто того чтобы причинять общинамъ расходъ, большею частію составляетъ для нихъ статью дохода, обыкновенно отдаваемую на откупъ, съ торговъ, не препятствуя однако домовладѣльцамъ сдавать это дѣло и отъ себя. Большее значеніе сборъ этотъ имѣетъ, разумѣется, въ большихъ городахъ.

10) *Доходъ отъ сбора за изготовленіе актовъ административныхъ и гражданскаго состоянія.* (Expédition des actes administratifs et des actes de l'état civil). Законами II-го года республики и 1807 г. опредѣлено, чтобъ извлеченія изъ разныхъ оффиціальныхъ бумагъ, копіи и т. п. выдавались со взысканіемъ 75 сантимовъ за каждую бумагу. Пошлины за выдачу актовъ гражданскаго состоянія (expédition d'actes de l'état civil) учреждены двумя законами 1792 и III гг. Тарифъ установленъ закономъ 1807 г. и измѣненъ закономъ 1816 г. о штемпельномъ сборѣ. Въ настоящее время сборъ за эти акты взимается въ различномъ размѣрѣ, смотря по населенности мѣста и по роду актовъ. Сверхъ того берется гербовый сборъ въ постоянномъ окладѣ, составляющемъ 1 франкъ 25 сантимовъ съ каждой бумаги. Вторыя копіи и справки въ меріи выдаются съ платою 50 сантимовъ. Акты, необходимые для совершенія браковъ лицъ бѣдныхъ и для узаконенія ихъ незаконнорожденныхъ дѣтей, а также для обратнаго взятія дѣтей, отданныхъ въ благотворительныя заведенія, выдаются безъ всякаго платежа. Бумаги, выдаваемыя по требованію администраціи, не подлежатъ гербовому сбору.

11) *Доходъ отъ штрафовъ, налагаемыхъ полиціею и т. п.* (Droits sur le produit des amendes de simple police et des tribunaux de police correctionnelle). Штрафы—въ размѣрѣ отъ 1 до 15 франковъ,—за нарушеніе предписаній городской и сельской полиціи принадлежатъ тѣмъ общинамъ, на территоріи которыхъ учинены проступки, подлежащіе оштрафованію. Суммы эти поступаютъ въ общинныя кассы по мандатамъ, выдаваемымъ префектами, какъ скоро взысканіе сдѣлано.

Штрафы, налагаемые исправительною полиціей составляютъ (за вычетомъ издержекъ взысканія, гербоваго сбора и пр.) общій фондъ, состоящій въ рас-

поряженіи префекта; 1/3 онаго идетъ въ пользу воспитательныхъ домовъ; другая треть идетъ на потребности общинъ, наиболѣе нуждающихся и распредѣляется между ними департаментскою коммиссіею, по предложенію префекта. Остальная треть употребляется на подписку на «Journal officiel» и «Bulletin des communes». Такимъ образомъ право общинъ на пользованіе доходами отъ этого рода штрафовъ есть общее, а не индивидуальное. Но доля, распредѣляемая между общинами, имѣетъ значеніе лишь пособія, и предоставляемаго только общинамъ, предпринимающимъ какія либо чрезвычайныя работы и пр. въ интересѣ своихъ муниципальныхъ обязанностей. Сборщики государственныхъ доходовъ обязаны производить сборъ штрафовъ и завѣдывать имъ безвозмездно.

Многіе другіе штрафы, и не полиціей налагаемые, тоже поступаютъ (на основаніи законовъ 1844, 51 и 62 гг.) отчасти въ пользу общинъ и именно тѣхъ, гдѣ проступокъ учиненъ. Такъ изъ штрафовъ и конфискацій за нарушеніе правилъ о привратныхъ акцизахъ половина идетъ общинѣ, другая лицамъ, служащимъ по сбору этихъ акцизовъ. Изъ штрафовъ, за нарушеніе правилъ относительно большихъ дорогъ (какъ порча канавъ и пр.) общины получаютъ 1/3 *); изъ штрафовъ взыскиваемыхъ за нѣкоторые обманы при продажѣ товаровъ — 2/3 **). Штрафы за нарушеніе правилъ объ охотѣ поступаютъ въ общинный доходъ за вычетомъ вознагражденія въ 8, 15 или 25 фр. сторожу или жандарму, составлявшему протоколъ. Въ пользу общинъ по принадлежности идутъ также штрафы, налагаемые дисциплинарнымъ совѣтомъ національной гвардіи (зак. 1851). Наконецъ общинамъ же принадлежатъ полностію штрафы, налагаемые по постановленіямъ префектовъ или счетной палаты — на сборщиковъ (receveurs), за непредставленіе счетовъ въ установленные сроки.

12) *Налогъ на собакъ.* (Taxe sur les chiens). Налогъ на собакъ есть спеціально-общинный налогъ, предоставленный общинамъ закономъ 1855 г. и для всѣхъ общинъ обязательный. Всѣ владѣльцы собакъ, даже и бѣдные, обязаны платить этотъ налогъ. Различія въ окладахъ обусловлены подраздѣленіемъ собакъ на категоріи: 1) составляющихъ предметъ прихоти и охотничьихъ и 2) сторожевыхъ, пастушьихъ и собакъ—вожаковъ слѣпыхъ. Муниципальные совѣты составляютъ тарифы окладовъ налога, утверждаемые, по заслушаніи мнѣнія генеральнаго совѣта, декретомъ государственнаго совѣта. Тарифы должны содержать въ себѣ только два оклада — высшій и низшій, въ предѣлахъ не ниже 1 франка и не выше 10-ти, смотря по назначенію животнаго. Если муниципальный совѣтъ не составитъ тарифа къ опредѣленному сроку или, если департаментскій

*) Другая треть идетъ въ пользу агентовъ, открывшихъ проступокъ, а третья въ государственную казну, на расходы по содержанію дорогъ и мостовъ. Изъ штрафовъ за нарушеніе правилъ о проселочныхъ дорогахъ и ихъ поврежденіе общины получали 2/3, за вычетомъ судебныхъ издержекъ. (Loi sur la police du roulage 1851). Теперь этого дохода онѣ не получаютъ. Croissy, 258.

**) Остальная треть присоединяется къ вышеупомянутому общему фонду, составляемому изъ полицейскихъ штрафовъ.

совѣтъ не постановитъ рѣшенія въ свою ежегодную сессію, то тарифъ устанавливается административнымъ порядкомъ, по предложенію префекта *).

13) Есть нѣкоторые доходы въ видѣ сборовъ съ спеціальными цѣлями, каковы: *сборы на мощеніе улицъ* (taxe de pavage), *устройство троттуаровъ*, (t. de trottoirs). Сюда же можно отнести и сборъ на *метеніе улицъ* (taxe de balayage).

Первые два изъ этихъ сборовъ почти уже вышли изъ употребленія. Сборъ на мостовыя остается только вслѣдствіе старыхъ обычаевъ, въ нѣкоторыхъ городахъ; въ подтвержденіе своего права на его взиманіе, общины могутъ приводить только существованіе его раньше закона 11 фримера VII г. (копмъ содержаніе мостовыхъ, если онѣ не составляютъ частей большихъ дорогъ, возложено на общины), при условіи недостаточности своихъ доходовъ на покрытіе этой потребности. Гдѣ не было этого сбора въ прежнее время, тамъ и вводить его вновь вовсе не позволено (зак. 1874—76 гг.). Мощеніе должно было прежде производиться собственными средствами прилежащихъ владѣльцевъ; но, въ виду неудобствъ этого порядка, закономъ 1841 г. дозволено было муниципальнымъ совѣтамъ замѣнять эту повинность денежнымъ сборомъ, раскладываемымъ, въ потребномъ количествѣ, по опредѣленной таксѣ работъ. Такъ что, если работы, по старымъ правиламъ, должны быть исполнены общиною съ раскладкой издержекъ на прилежащихъ владѣльцевъ, то раскладка производится по правиламъ раскладки прямыхъ налоговъ.—Сборъ на устройство троттуаровъ можетъ быть учреждаемъ и безъ историческаго прецедента; но размѣръ его не долженъ превышать половины этихъ расходовъ, развѣ что, по мѣстному обычаю, весь расходъ покрывается этимъ путемъ. Вообще же сборъ учреждается не прежде, какъ по исполненіи нѣкоторыхъ формальностей; такъ требуется предварительное изслѣдованіе удобствъ и неудобствъ учрежденія сбора и существованіе надлежащей распланировки улицъ и площадей. Расходъ на троттуары распредѣляется (зак. 1845 г.) между общиной и владѣльцами прилежащихъ мѣстъ, съ утвержденіемъ префектомъ **).

По мѣстнымъ правиламъ и старымъ обычаямъ владѣльцы обязаны мести улицы, пролегающія передъ ихъ владѣніями и очищать половину прилегающаго шоссе. Но въ большихъ городахъ мѣры по этой части предпринимаетъ самъ муниципалитетъ, а владѣльцы или съемщики вносятъ абонементную плату въ

---

*) По сдѣланнымъ наблюденіямъ налогъ этотъ имѣетъ видимое вліяніе на сокращеніе числа собакъ.

**) Существованіемъ во Франціи этихъ и нѣк. др. сборовъ съ спеціальнымъ назначеніемъ достаточно опровергается довольно ходячее мнѣніе, будто существенное отличіе французскихъ мѣстныхъ налоговъ отъ англійскихъ состоитъ въ спеціальности назначенія этихъ послѣднихъ. Спеціальность эта существуетъ и во Франціи, по многимъ статьямъ мѣстныхъ расходовъ, только, можетъ быть, не проводится съ такою наглядностью въ счетоводствѣ, какъ въ Англіи. Ср. Leroy-Beaulieu, в. н. соч. 349—350.

количествѣ, установляемомъ муниципальными совѣтами. Но абонементъ этотъ необязателенъ и каждый имѣетъ право содержать улицы въ чистотѣ своими средствами. Впрочемъ законъ 1884 г. дозволилъ общинамъ просить объ обращеніи повинности въ сборъ, съ утвержденія декретомъ правительства, безъ изданія особаго закона *).

14) *Общинный косвенный налогъ — привратный акцизъ.* (Octroi) **). Самую важную и крупную статью общинныхъ доходовъ составляютъ косвенные налоги, взимаемые въ видѣ *привратныхъ акцизовъ*. Этимъ названіемъ обозначаются сборы съ разныхъ предметовъ потребленія, при ввозѣ ихъ въ черту общины или города, гдѣ такой сборъ учрежденъ. Иначе octroi есть своего рода внутренняя таможенная пошлина. Существовавшая въ нѣкоторыхъ городахъ Пруссіи до 1875 года Mahl- und Schlachtsteuer, пошлина съ хлѣбныхъ и мясныхъ товаровъ, тоже своего рода octroi, но взимавшійся въ государственную казну; община же получала въ свою пользу только небольшой процентъ (4%) изъ сбора. Напротивъ того во Франціи octroi есть спеціально-общинный налогъ, главнымъ образомъ, съ предметовъ продовольствія (между прочимъ и съ вина), а также съ строительныхъ и нѣкоторыхъ другихъ матеріаловъ.

Время появленія этого налога опредѣлить трудно; извѣстно только, что издавна, съ XI—XII столѣтія, города имѣли склонность прибѣгать къ косвенному обложенію ввозимыхъ въ ихъ черту предметовъ. Этому особенно способствовало то, что города были, большею частію, окружены стѣнами, что дѣлало взиманіе сборовъ очень удобнымъ, — при самомъ пропускѣ товаровъ въ

*) Въ Парижѣ сборъ этотъ сдѣланъ обязательнымъ уже съ 1873 г.; тарифъ его пересматривается каждые 5 лѣтъ.

**) Block, Dictionnaire de l'administration française — *Octroi.* Blanche, Dict. d'administration. Bonnal, De l'abolition et du remplacement des octrois. P. 1869. Idem, Traité des octrois. Braff, Administration financière des communes. 1869. Barillon, Suppression des octrois. P. 1862. Bamberger, Die Aufhebung der indirecten Gemeindeabgaben in Belgien, Holland und Frankreich. Berl. 1871. (оттискъ изъ Vierteljahrsschr. f. Volkswirthschaft. 1870). Fr. Passy, La question des octrois. P. 1867. Courcelle, De l'abolition des octrois en France. Moullart, Enquète publique sur les octrois. P. 1870—71. Deloynes, Les octrois et les budgets municipaux. P. 1871. Armailhac, Un budget municipal assuré sans octroi. De Parieu, Traité des impôts, t. IV. 1867. Leroy Beaulieu, L'administr. locale en France. 1872. Lloubes, De l'abolition et de la conservation des octrois en France au point de vue de l'agriculture, Perpignan. Michel Chevalier, L'industrie et l'octroi de Paris. P. 1867. Hermitte, L'octroi et l'impôt des boissons. Toulon, Etudes sur les octrois. Raoul Dejernon, Etudes d'economie sociale; l'octroi et le vinage. Maxime Du Camp, La fortune de Paris. (Revue des deux mondes, 1874). J. Clément, Le remplacement des octrois par un impôt sur les valeurs locatives et le mobilier, въ J. des Ec. 1878. III.

Слово *octroi* производятъ отъ auctoritas, auctorisare, откуда образовалось испорченное латинское слово auctorgare, — испанское otorgar, французское octroyer. De Parieu. IV. 9. Старинное опредѣленіе слова octroi—ottroium, licentia vassalo data—выражаетъ уступку государемъ какого нибудь своего права вассалу,—городу.

городскія ворота. По мѣрѣ развитія политической свободы и экономической самостоятельности городской общины упрочивалось и ея хозяйство, развивались ея финансы. Развитію системы косвеннаго городскаго обложенія содѣйствовало, конечно, и то, что полагали этимъ путемъ брать налогъ съ чужихъ, а не съ своихъ гражданъ; такъ какъ переложеніе налога на потребителей первоначально не было сознаваемо.

Изъ всѣхъ европейскихъ государствъ Франція, кажется, была наиболѣе воспріимчива къ введенію у себя привратныхъ пошлинъ. Правительство, однако, смотрѣло на ихъ учрежденіе, какъ на уступку своего права, почему и выговаривало себѣ львиную долю изъ сбора, при его учрежденіи. Такъ напр. въ 1323 г. доля эта была опредѣлена въ $^2/_3$ всего сбора. Позднѣе, однако, правительство стало менѣе требовательно: напр. въ 1352 г. при учрежденіи octroi въ Компьенѣ, доля казны опредѣлена въ $^1/_4$ сбора. Съ 16—17 ст. правительство стало чаще вступаться въ учрежденіе этихъ сборовъ и сдѣлало обязательнымъ испрошеніе для него своего согласія. Мазарини обратилъ octroi въ государственный доходъ. Кольберъ (1663 и 1681 гг.) вновь призналъ его доходомъ общиннымъ, но съ тѣмъ, чтобъ половина сбора отдавалась казнѣ. Это соучастіе казны отчасти осталось и донынѣ, хотя и не въ этомъ самомъ размѣрѣ *).

Въ эпоху революціи octrois были отмѣнены (1791 г.) вмѣстѣ съ прочими косвенными налогами. Но крайній недостатокъ въ средствахъ заставилъ города просить о возобновленіи этого сбора. Такъ какъ, однако, осужденіе косвенныхъ налоговъ, высказанное учредительнымъ собраніемъ, было еще слишкомъ живо въ памяти, то и возстановленіе octroi было прикрыто благовидными мотивами: въ законѣ 9 жерминаля V г., возстановляющемъ octroi въ принципѣ, онъ названъ: taxes indirectes et locales. На дѣлѣ налогъ этотъ появился лишь

*) Передъ революціей половина дохода поступала въ казну. При возстановленіи octroi въ VII году, выручка отъ него предоставлена сполна въ пользу городовъ. Но черезъ 2 года опредѣлено брать въ казну $^1/_{10}$ валоваго сбора взамѣнъ поставки городами хлѣба для войскъ. Отъ этого участія въ доходѣ отъ octroi правительство отказалось только въ 1852 г. съ тѣмъ, чтобы тарифы были соотвѣтственно понижены. Сверхъ того декретомъ 1810 г. опредѣлено покрывать изъ дохода отъ octroi расходы на содержаніе казармъ и солдатскихъ постелей—въ размѣрѣ не свыше 7 фр. на человѣка и 3 фр. на лошадь. Мотивировано это тѣмъ, что отъ пребыванія войскъ въ городѣ привратныхъ пошлинъ получается больше. Постановленіе это доселѣ еще, кажется, не отмѣнено. Гораздо значительнѣе участіе казны въ городскомъ обложеніи вина. Между разнообразными видами питейныхъ сборовъ во Франціи есть сборъ и въ видѣ octroi, изъ котораго около $^1/_2$ поступаетъ въ государственный доходъ. Octroi съ вина составляетъ тѣмъ не менѣе главную статью общинныхъ доходовъ. Наконецъ, въ нѣк. общинахъ казна имѣетъ еще косвенное участіе въ octroi, вслѣдствіе предоставленнаго (зак. 1832 г.) нѣкоторымъ городамъ права выплачивать impôt personnel et mobilier изъ доходовъ отъ octroi. Но число такихъ городовъ невелико въ 1830-хъ гг. ихъ было 25, а въ концѣ 70-хъ только 9. Парижъ выплачиваетъ т. о. около $2^1/_4$ м. фр. По словамъ Brancion'a (Loi municipale) число такихъ городовъ теперь постоянно увеличивается.

въ VII году, когда разрѣшено было Парижу взимать его подъ именемъ *octroi municipal et de bienfaisance*, съ спеціальнымъ назначеніемъ на содержаніе благотворительныхъ учрежденій и пособіе бѣднымъ. Но въ томъ же году дозволеніе учреждать octroi распространено и на другіе города, если они составляютъ самостоятельные округи (canton). Введеніе octroi пошло такъ быстро, что черезъ 2 года онъ существовалъ уже въ 293 городахъ, а въ XIII г. уже въ 3262 общинахъ. Потомъ однако началось обратное движеніе *). Въ 1864 г. сборъ этотъ существовалъ уже только въ 1435 городахъ, а въ 1883 г. въ 1534. Съ 1809 г. кругъ употребленія сбора распространенъ на всѣ потребности общинъ. Вопросъ объ отмѣнѣ его былъ вновь поставленъ на очередь въ 1848 г. и точно, декретомъ 28 апрѣля этого года, отмѣненъ былъ сборъ съ мяса сперва въ Парижѣ, а потомъ и въ др. городахъ. Но въ августѣ того же года онъ возстановленъ по ходатайству парижскаго муниципалитета, выставившаго доводомъ, что мясо не подешевѣло съ отмѣной налога. Съ тѣхъ поръ не было рѣшительныхъ попытокъ отмѣнить octroi; но возрастающая дороговизна жизни, особенно въ большихъ городахъ, повидимому, болѣе и болѣе выдвигаетъ на видъ этотъ вопросъ.

Законодательство по предмету octroi, въ новѣйшее время, именно при Наполеонѣ III, обнаружило нѣкоторую наклонность къ децентрализаціи. Прежній законъ (1814 и 16 гг.) опредѣлялъ, какіе именно предметы можно облагать; позднѣйшее законодательство предоставило это усмотрѣнію общинныхъ совѣтовъ. Свобода эта не всѣмъ однако нравилась: опасались, что муниципальные совѣты, въ погонѣ за доходами, станутъ пожалуй облагать слишкомъ высоко необходимѣйшіе для жизни предметы. Это и дѣйствительно случалось довольно часто, не взирая на то, что распоряженія совѣтовъ подлежатъ надзору и утвержденію высшей власти. Нормальный тарифъ 1870 г. положилъ конецъ произволу м. совѣтовъ.

Нынѣ дѣйствующія постановленія о привратныхъ акцизахъ имѣютъ свое начало въ законахъ 17 мая 1809 и 9 декабря 1814 гг. Позднѣйшія постановленія изложены въ законахъ 1816, 37, 42, 67 и 70 гг. По основному смыслу закона octrois могутъ быть учреждаемы по ходатайству муниципальныхъ совѣтовъ, какъ въ случаѣ недостаточности прочихъ общинныхъ доходовъ, такъ и для замѣны, полной или частичной, налога личнаго и квартирнаго. Муниципальные совѣты опредѣляютъ сумму, предназначаемую ими для этой цѣли, а остальная часть квартирнаго налога раскладывается по наемной платѣ за квартиры, но съ изъятіемъ мелкихъ квартирныхъ цѣнъ **).

Выборъ предметовъ обложенія, высота тарифа, способы взиманія, границы мѣстности примѣненія сбора и измѣненія въ немъ опредѣляются муниципаль-

*) Отчасти имѣло вліяніе, конечно, и уменьшеніе территоріи въ 1815 г.

**) Многіе города теперь пользуются этою возможностью облегчать положеніе неимущихъ, какъ напр. Парижъ, Ліонъ, Марсель, Бордо, Версаль, Гранвиль, Лоріанъ, Шербургъ и др.

ными совѣтами. Но въ большинствѣ случаевъ требуется одобреніе департаментскаго совѣта (а въ прежнее время—требовалось одобреніе префекта). Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, наконецъ, дѣло рѣшается декретомъ главы государства, издаваемымъ въ силу мнѣнія Государственнаго Совѣта. Учреждать octrois прежде дозволялось только общинамъ, имѣющимъ свыше 4 т. жителей *).

Ходатайства общинъ объ учрежденіи сбора сопровождаются приложеніемъ проекта тарифа и правилъ, также плана общины, съ означеніемъ предполагаемой граничной черты для взиманія сбора. Кромѣ того прилагаются: a) подробныя свѣдѣнія о финансовомъ положеніи общины: о количествѣ ея доходовъ, обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ и о займахъ; о суммѣ ожидаемаго дохода отъ octroi, о неотложныхъ расходахъ, которые предполагается покрывать изъ этого источника; b) бюджетъ общины на текущій годъ и вообще документы, коими удостовѣряется недостаточность существующихъ доходовъ; c) счеты управленія и проекты предстоящихъ работъ.—Все это меръ представляетъ супрефекту; онъ передаетъ префекту, съ своими замѣчаніями; а этотъ, по совѣщаніи съ департаментскимъ директоромъ косвенныхъ налоговъ и съ приложеніемъ мнѣнія генеральнаго совѣта или департаментской коммиссіи и своего собственнаго, представляетъ министру вн. дѣлъ. Сей послѣдній, разсмотрѣвъ дѣло. сообщаетъ его министру финансовъ, который, запросивъ мнѣніе управленія косвенныхъ налоговъ, дѣлаетъ, наконецъ, окончательное постановленіе декретомъ, издаваемымъ съ одобренія Государственнаго Совѣта.

Изъ этой сложной, требуемой закономъ, процедуры можно видѣть, что учрежденіе octrois обставлено довольно сильными гарантіями противъ необдуманнаго увлеченія выгодностью этого источника.

Законъ указываетъ пять категорій предметовъ, могущихъ подлежать обложенію; но для составленія тарифа категоріи эти необязательны. Онѣ представляютъ только родъ типовъ для руководства; такъ что въ тарифахъ очень нерѣдко предметы обложенія не имѣютъ никакой внутренней связи между собою и расположены или безъ всякаго порядка или по алфавиту. Тарифъ утверждается на 5 лѣтъ; но (по зак. 24 іюля 1867 г.) муниципальный совѣтъ можетъ продолжать его дѣйствіе и на слѣдующее 5-лѣтіе; **) равно какъ сокращать его и даже совершенно отмѣнять налогъ. Законъ 1867 г. допустилъ и повышеніе окладовъ, но до максимума $^1/_{10}$ и не болѣе, какъ на 5 лѣтъ, и только разъ въ 5 лѣтъ,—причемъ община обязана оставаться при предметахъ и въ предѣлахъ окладовъ общаго тарифа (tarif général), предписаннаго закономъ 1867 г. При несогласіи мера съ постановленіемъ муниципальнаго совѣта, дѣло

*) Правило это впрочемъ не всегда строго соблюдалось; напр. въ 1836 г. сборы эти существовали въ 800 общинахъ, имѣвшихъ менѣе 4 т. населенія.

**) Цѣль этихъ 5-лѣтнихъ сроковъ—періодическій пересмотръ всего дѣла, мотивируемый, какъ интересами казны, по связи ея косвеннаго обложенія съ мѣстнымъ, такъ въ особенности—интересами жителей общины, для того чтобы они могли выбирать себѣ наиболѣе удобные источники доходовъ.

шло на разсмотрѣніе генеральнаго совѣта. Обязательно было представлять на его усмотрѣніе также постановленія о повышеніяхъ главныхъ статей (taxes principales) свыше $^1/_{10}$, равно какъ и о продолженіи взиманія дополнительныхъ окладовъ (taxes additionnelles). Законъ 1884 г. отмѣнилъ это различіе въ компетенціи предоставивъ м. совѣтамъ утверждать всякія повышенія, невыходящія изъ нормальнаго тарифа. Для установленія таксъ и правилъ, введенія новыхъ предметовъ въ число облагаемыхъ, для измѣненій въ правилахъ и территоріальномъ пространствѣ дѣйствія octrois и для превышенія максимума, указаннаго въ общемъ тарифѣ, требуется представленіе,—съ мнѣніемъ генеральнаго совѣта или департаментской коммиссіи, въ Государственный Совѣтъ, по разсмотрѣніи въ коемъ издается правительственный декретъ.

Надбавки на octroi разрѣшаются, по прежнему, особымъ закономъ. Подъ этимъ названіемъ (surtaxes d'octroi) разумѣются сборы, взимаемые общинами съ винъ, сидровъ, меду, спирта и т. п. сверхъ казенныхъ окладовъ, взимаемыхъ при ввозѣ этихъ напитковъ въ города. Законами 1854, 73 и (19 іюля) 80 гг. измѣнены отношенія между величинами казенныхъ и общинныхъ окладовъ. Ходатайства о разрѣшеніи этихъ сборовъ идутъ тѣмъ же порядкомъ, какъ и ходатайства объ учрежденіи новыхъ сборовъ.

Высота тарифныхъ окладовъ сообразуется съ цѣною облагаемыхъ предметовъ. Практика впрочемъ доселѣ мало обращала вниманія на это требованіе. Правда—префекты обязаны наблюдать, чтобъ въ большихъ городахъ одинаковые предметы облагались по возможности въ одинаковомъ размѣрѣ; но и это требованіе мало соблюдается. Напримѣръ octroi на пиво въ Ліонѣ втрое выше, чѣмъ въ Парижѣ. Надо надѣяться, что общій нормальный тарифъ положитъ конецъ и этому произволу.

Существованіе octroi должно сопровождаться обложеніемъ производства въ чертѣ города предметовъ, однородныхъ съ облагаемыми, — въ видахъ уравненія ихъ цѣнъ. Это и соблюдается, за немногими исключеніями. Иначе обложеніе ввоза въ черту города получило бы смыслъ покровительственной пошлины для производства внутри города.

Статьи обложенія различались прежде на главныя (taxes principales) и дополнительныя (t. additionnelles). Первыя, по принципу, должны были идти на расходы обязательные и факультативные; но въ исключительныхъ обстоятельствахъ допускались и отступленія отъ этого правила. Статьи дополнительныя тѣмъ существенно отличались отъ главныхъ, что онѣ были временныя и разрѣшались не болѣе какъ на 5—6 лѣтъ. Въ прежнее время (циркуляръ м. вн. д. 1856 г.) высшая власть особенно рекомендовала обращаться къ нимъ для покрытія расходовъ случайныхъ и временныхъ Но съ установленіемъ общаго тарифа различіе это потеряло то значеніе, которое оно имѣло, когда у каждаго города былъ свой тарифъ и когда не было максимума окладовъ, для гарантіи плательщиковъ отъ чрезмѣрнаго обремененія. Поэтому и отмѣнено (цирк. 1878 г.), различіе между тѣми и другими окладами, относительно компетенціи властей ихъ разрѣ-

шающихъ, такъ какъ дополнительные оклады составляютъ просто прибавку къ главнымъ. Но общины могутъ сохранять въ своихъ бюджетахъ, подъ именемъ чрезвычайныхъ средствъ, поступленія отъ нѣкоторыхъ статей octroi, вотированныхъ на опредѣленные сроки, для потребностей временныхъ. Собственно же доходъ отъ этого источника считается обыкновеннымъ общиннымъ доходомъ и потому повышать его тарифы для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ не дозволяется.

Предметы, подлежащіе привратному акцизу,—вообще предметы потребленія. Нѣкоторое ограниченіе свободы общинъ въ выборѣ ихъ сдѣлано еще во время первой республики, потомъ въ 1809 и 1814 гг. Пять категорій этихъ предметовъ, указанныя въ ордонансѣ 1814 г., остались и до настоящаго времени. Это: 1) вина и крѣпкіе напитки (boissons et liquides); 2) съѣстные припасы; 3) топливо; 4) фуражъ; 5) строительные матеріалы. Тотъ же законъ, однако, прямо исключилъ изъ второй категоріи хлѣбъ въ зернѣ и мукѣ, плоды, мясо, овощи, молоко и нѣкоторые другіе предметы продовольствія. Но закономъ 1816 г. обложеніе муки было разрѣшено. За правительствомъ, впрочемъ, остается право ограничивать обложеніе предметовъ, потребляемыхъ бѣдными классами *). Декретомъ 12 февр. 1870 г. прибавлена 6-я категорія «разныхъ предметовъ».

Въ разное время сдѣланы нѣкоторыя ограниченія: исключены предметы, допускаемые къ ввозу въ городъ на складку; топливо, идущее на производство предметовъ всеобщей торговли, а также и нѣкоторые другіе предметы, привозимые въ городъ больше для вывоза, чѣмъ для внутренняго потребленія, или въ очень маломъ количествѣ, какъ напримѣръ, дерево для экипажнаго и бочарнаго производства; хворостъ и свѣжая трава, проносимые въ количествѣ одной вязанки и т. п.

Изъемлются также отъ налога—съѣстные припасы, идущіе для потребленія на казенныя мореходныя суда; матеріалы, служащіе для выдѣлки пороха; правительственныя произведенія печати (papiers imprimés du gouvernement); врачебныя средства и треска. Нѣкоторые предметы облагаются въ однѣхъ мѣстностяхъ и не облагаются въ другихъ; такъ, соль въ недавнее время подлежала пошлинѣ только въ Парижѣ; бумага писчая—только въ Бордо и Ниццѣ и т. д.

Иностранныя произведенія, подлежащія таможеннымъ пошлинамъ при ввозѣ въ государство (напр., сахаръ, кофе), очень рѣдко подвергаются привратному акцизу,—но это не законъ, а установилось просто обычаемъ. И, напримѣръ, сахаръ, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ центральной и южной Франціи, независимо отъ таможенной пошлины, платитъ и городскую. Относительно общаго характера octroi надо замѣтить, что законъ желаетъ, чтобы онъ былъ чисто фискальный, чтобы къ нему не примѣшивалось ничего покровительственнаго, въ видѣ болѣе легкаго обложенія продуктовъ мѣстныхъ сравнительно съ таковыми же, иду-

*) Тѣмъ не менѣе, напр., въ Марсели сборъ съ муки еще недавно приносилъ больше 600 т. франковъ. Вообще большіе города облагаютъ предметы всѣхъ категорій; мелкія общины облагаютъ преимущественно напитки и мясо.

щими изъ другихъ мѣстностей. Съ этой цѣлью покровительства нѣкоторые города дѣйствительно сочинили себѣ дифференціальные тарифы, см. по происхожденію и др. условіямъ продуктовъ. Усилія высшаго правительства искоренить это направленіе не всегда приводили къ желаемой цѣли.

Нѣкоторыя общія правила: 1) Относительно территоріи дѣйствія octroi: окружность ея должна имѣть, по возможности, естественные предѣлы; не допускается воображаемыхъ линій, мысленно проведенныхъ отъ какой нибудь точки. Но если необходимо будетъ провести границу черезъ пригородныя сельскія общины, а между тѣмъ облагать ихъ полными окладами нежелательно, то допускается учрежденіе двойной линіи, со взиманіемъ на внутренней, городской, полныхъ окладовъ, а на внѣшней, окружающей сельскія мѣстности,—окладовъ уменьшенныхъ. 2) Относительно порядка взиманія: основныя правила даны ордонансомъ 1814 г., съ послѣдовавшими дополненіями, особенно декретами 1870 (12 февраля) и 1882 (8 декабря). Извлеченіе изъ этихъ актовъ выставлено въ каждомъ бюро, съ разными подробностями касательно границъ мѣстности взиманія octroi,—дорогъ, по которымъ долженъ идти привозъ продуктовъ; мѣста нахожденія бюро подачи заявленій и бюро уплаты, и съ присоединеніемъ разныхъ мѣстныхъ распоряженій. Правила должны имѣть одобреніе Президента Республики. 3) Относительно тарифа: общій тарифъ, изданный при декретѣ 12 февр. 1870 г., даетъ максимумъ окладовъ и списокъ предметовъ, коихъ обложеніе допускается. Общинамъ предоставляется выбирать между нормами окладовъ, допущенными этимъ тарифомъ. 4) Относительно взимающаго персонала: главные начальники назначаются префектами, изъ 3 кандидатовъ, представляемыхъ мерами, и согласно мнѣнію департаментскихъ директоровъ прямыхъ налоговъ. Прочіе начальники утверждаются префектами и супрефектами, по представленію мера, если управленіе собственное,—по представленію содержателей, если сборъ состоитъ на откупу или въ заинтересованномъ содержаніи;—или по представленію мѣстнаго директора косвенныхъ налоговъ, если меръ вошелъ съ нимъ въ соглашеніе относительно взиманія. 5) Относительно взысканій: меры имѣютъ право входить въ мировыя сдѣлки, съ одобренія префекта, даже послѣ присужденія взысканія, касательно величины штрафовъ за контробанду, если octroi завѣдуется самою общиною или управленіемъ косвенныхъ налоговъ. Но власть эту имѣетъ меръ только относительно контробанды, нарушающей лишь интересы общины; въ другихъ случаяхъ право это принадлежитъ директору косвенныхъ налоговъ; причемъ законъ внушаетъ имъ, хотя и не обязательно, въ важныхъ случаяхъ справляться съ мнѣніемъ мера или откупщика *).

Формальности взиманія состоятъ въ томъ, что ввозъ въ черту города предметовъ, подлежащихъ пошлинѣ, дозволяется только черезъ назначенные къ тому

*) Всѣ прочія дѣйствующія правила понынѣ основываются на декретахъ и законахъ 1814, 16, 32, 34, 70 и министерскомъ постановленіи 17 окт. 1872 г.

бюро и заставы. Провозители такихъ предметовъ обязаны заявлять о нихъ въ бюро. Есть заявленіе или нѣтъ его, сборщики могутъ дѣлать досмотръ провозимыхъ предметовъ.

Не подлежатъ сбору, но подвергаются особому порядку наблюденія, предметы, идущіе черезъ городъ транзитомъ или поступающіе въ складочное мѣсто впредь до вывоза ихъ изъ города. Въ этомъ отношеніи различаются *passe debout*, *transit* и *entrepôt*. *Le passe debout* есть право безпошлиннаго провоза товаровъ, подлежащихъ городскому акцизу. Въ этомъ случаѣ лицо, сопровождающее товаръ, дѣлаетъ заявленіе при ввозѣ въ городъ, уплачиваетъ сборъ и получаетъ пропускной ярлыкъ (le passe debout), который дѣйствителенъ въ теченіи 24 часовъ. При вывозѣ, затѣмъ, товара изъ города, уплаченный сборъ возвращается. Пропускъ товаровъ транзитомъ состоитъ въ томъ, что имъ представляется оставаться въ общинѣ, смотря по обстоятельствамъ и безъ уплаты пошлинъ; но съ тѣмъ, чтобы мѣсто храненія ихъ было извѣстно акцизному надзору и они предъявлялись бы ему по востребованію. Помѣщеніе товаровъ на складку (entrepôt) состоитъ въ томъ, что хозяину или купцу предоставляется хранить товары предназначенные для провоза черезъ городъ, въ складочномъ мѣстѣ, безъ уплаты пошлинъ, и вывезти ихъ изъ города въ неопредѣленный срокъ.

Для предупрежденія контрабанды города могутъ ходатайствовать у правительства о включеніи въ черту, подлежащую octroi, и сосѣднихъ съ городомъ сельскихъ общинъ, даже противъ ихъ воли. Включеніе это обусловливается, однако, предоставленіемъ такимъ общинамъ нѣкоторыхъ финансовыхъ выгодъ. По закону 1816 г. выгоды эти состоятъ въ обращеніи въ пользу этихъ общинъ тѣхъ сборовъ, которые въ нихъ сдѣланы. На дѣлѣ это привлеченіе городскихъ окрестностей къ налогу существуетъ только въ большихъ городахъ.

Наблюденіе за сборомъ принадлежитъ меру. Выборъ способовъ собиранія предоставляется усмотрѣнію муниципальныхъ совѣтовъ. Въ настоящее время законъ допускаетъ четыре способа собиранія:

1) *Régie simple*—собственное собираніе общиною подъ непосредственнымъ управленіемъ мера. Проектъ устройства собиранія составляется мѣстнымъ управленіемъ, сообщается къ свѣдѣнію управленія государственныхъ косвенныхъ налоговъ и утверждается министромъ финансовъ, по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ. Этотъ способъ употребляется всего чаще*). Затѣмъ слѣдуютъ: 2) *Régie intéressée*—отдача сбора въ частное содержаніе, причемъ община получаетъ въ свою пользу условленную сумму и часть изъ перевыручки противъ этой суммы за вычетомъ издержекъ взиманія, которыя по возможности не должны превышать 12% основной суммы платежа содержателя. Окончательный раздѣлъ при-

*) Если взиманіе устроено по этой системѣ и есть притомъ въ данной общинѣ казенный droit d'entrée (сборъ съ впуска вина, примѣняемый обыкновенно къ болѣе значительнымъ городамъ), то его собираютъ тѣже сборщики octroi, получая за свои труды извѣстную долю сбора, распредѣляемую потомъ между ними меромъ.

были между этимъ послѣднимъ и общиною дѣлается по истеченіи всего срока содержанія; въ концѣ же каждаго года дѣлается только предварительный дѣлежъ. 3) *Bail à ferme*—простая отдача на откупъ за условленную плату, безъ всякихъ разсчетовъ относительно раздѣла выручки между откупщикомъ и общиной. Срокъ сдачи допускается не свыше 3 лѣтъ и оканчиваться долженъ не иначе какъ 31 декабря. Откупщикъ можетъ передать свой контрактъ другому, съ согласія муниципальной власти и одобренія префекта. 4) *Abonnement avec la régie des contributions indirectes*—взиманіе чрезъ казенное управленіе косвенныхъ налоговъ, по условію съ нимъ общины. Существуетъ съ 1814 г., а первые три способа узаконены съ 1809 г. Община входитъ съ этимъ управленіемъ, съ согласія министра финансовъ, въ сдѣлку относительно собиранія имъ ея octroi, вмѣстѣ съ казенными косвенными налогами, съ содержаніемъ потребнаго для того персонала, за условленное вознагражденіе. За мерами, при этомъ способѣ, остается общее наблюденіе *).

Допускаются также къ абонементу платежа octroi нѣкоторые классы плательщиковъ, составляющіе изъ себя корпорацію. Абонементъ избавляетъ ихъ отъ надзора администраціи сбора. Но требуется, чтобы абонементные договоры обнимали собою непремѣнно цѣлую корпорацію, (напр. пивоваровъ, торговцевъ стекляною посудою и пр.). Абонементы допускаются на годовой срокъ, при всякой системѣ управленія, съ одобренія префекта. Абонировавшіеся платятъ условленную сумму помѣсячно впередъ, за круговою отвѣтственностью.

Въ общинахъ, гдѣ годовой сборъ octroi доходитъ до 20 т. франковъ, можетъ быть назначаемъ особый главный начальникъ по этому сбору, утверждаемый въ должности префектомъ, съ одобренія директора косвенныхъ налоговъ.

Чиновники (comptables), черезъ руки которыхъ идетъ сборъ octroi, вносятъ залоги въ размѣрѣ $^1/_{25}$ валоваго сбора и не менѣе 200 фр. Залоги эти хранятся въ государственномъ казначействѣ и приносятъ своимъ владѣльцамъ узаконенные проценты. Въ особенно важныхъ случаяхъ размѣры залоговъ опредѣляются по усмотрѣнію министра финансовъ. Непосредственное собираніе производится особыми сборщиками (préposés aux portes et barrières et preposés du bureau central), которые и передаютъ собранныя суммы общиннымъ сборщикамъ (не рѣже, какъ каждые 5 дней), а эти уже выплачиваютъ издержки взиманія и прочіе расходы по сбору. При сдачѣ въ частное содержаніе или на откупъ уплата условленной суммы производится мѣсячными долями, за каждый мѣсяцъ впередъ Всѣ книги, бланки и пр., употребляемыя для счетоводства по сбору, доставляются общинамъ отъ управленія косвенныхъ налоговъ за опредѣленную плату. Выписи изъ этихъ книгъ выдаются со взысканіемъ съ под-

*) Если оказывается нужнымъ, при этой системѣ, имѣть для этого сбора особыхъ лицъ, сверхъ того персонала, который завѣдуетъ казенными сборами, то лица эти опредѣляются къ должности префектомъ, по представленію мера.

лежащихъ лицъ гербоваго сбора въ 10 сантимовъ, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда сумма налога составляетъ менѣе одного франка.

Нарушенія правилъ относительно octroi удостовѣряются протоколами, составляемыми по требованію мера. Протоколы эти должны быть подтверждены присяжными показаніями передъ мировымъ судьею въ 24-часовой срокъ, иначе теряютъ силу. Судопроизводство же по такимъ дѣламъ принадлежитъ суду исправительной полиціи (tribunal correctionnel *).

Спорные вопросы (les contentieux) разбираются или административнымъ, или судебнымъ порядкомъ. Административнымъ порядкомъ разсматриваются всѣ пререканія, возникающія между меромъ и лицомъ, завѣдующимъ сборомъ (regisseur de l'octroi), если сборъ производится посредствомъ régie interessée. Спорныя дѣла, возникающія съ содержателями откупа, разбираются въ совѣтѣ префектуры. Пререканія между меромъ и администраціей косвенныхъ налоговъ, если сборъ порученъ ей, разбираются префектомъ. Судебнымъ порядкомъ разсматриваются тѣ случаи, гдѣ есть нарушеніе закона.

Правила относительно подробностей собиранія, имѣющія инструкціонный характеръ, подлежатъ исполненію безъ участія какой либо высшей власти. Но префекту, по должности его, принадлежитъ право отмѣнять эти распоряженія. Поэтому, въ избѣжаніе вреда, который могъ бы послѣдовать отъ немедленнаго приведенія въ исполненіе того или другаго распоряженія муниципальнаго совѣта, ни одно таковое распоряженіе (délibération réglementaire) не можетъ быть приведено въ исполненіе ранѣе мѣсячнаго срока отъ подачи заявленія о немъ въ подпрефектуру. Въ случаѣ надобности въ справкахъ по дѣлу префектъ можетъ отсрочить исполненіе еще на мѣсяцъ. Но онъ ни въ какомъ случаѣ не можетъ измѣнять этихъ распоряженій, а можетъ только кассировать ихъ, т. е. онъ обязанъ останавливать исполненіе мѣръ, несогласныхъ съ законами, но предлагать свои не имѣетъ права. Иначе, какъ справедливо замѣчаетъ Toulza, вскорѣ все управленіе дѣлами общины перешло бы изъ меріи въ префектуру. Но законъ не опредѣляетъ, продолжается ли право veto, дарованное префекту, и за предѣлы упомянутаго срока? Административное распоряженіе разумѣется всегда можетъ быть отмѣнено; но если отмѣна произошла въ теченіи указаннаго въ законѣ срока, то и самое распоряженіе, не бывъ еще въ дѣйствіи, какъ бы не существовало. Если же отмѣна сдѣлана по истеченіи срока, то естественно, что ею не должны и не могутъ быть уничтожены права и интересы, созданные новою мѣрою, вступившею въ дѣйствіе съ истеченіемъ срока, который былъ предоставленъ власти для ея пріостановки.

Въ такомъ видѣ устроился сборъ городскаго налога на потребленіе, подъ вліяніемъ законодательства первой половины текущаго столѣтія. Всѣ нападки на octroi, періодически возобновлявшіеся въ 1830, 1848 г. и позднѣе, весьма мало имѣли вліянія не только на вопросъ объ отмѣнѣ этого налога, но даже

*) Штрафы, налагаемые на провинившихся, меръ можетъ слагать съ нихъ сполна или частію, если есть согласіе префекта.

и на законодательство о немъ, въ смыслѣ какихъ либо облегченій. Только въ концѣ 60-хъ годовъ, малоподвижное вообще законодательство объ этомъ предметѣ обнаруживаетъ нѣкоторое движеніе, даже и по вопросу объ отмѣнѣ налога.

Такъ законъ 24 іюля 1867 г., не вводя ничего новаго въ правила о порядкѣ учрежденія octrois, подтверждаетъ прежнія объ этомъ постановленія, а именно, что для учрежденія ихъ нужно согласіе Государственнаго Совѣта, утвержденное верховной властью, равно какъ и для измѣненій въ правилахъ и территоріальномъ пространствѣ дѣйствія, и для введенія въ мѣстные тарифы предметовъ, въ нихъ еще не бывшихъ. Но затѣмъ въ законѣ 1867 г. предписана весьма важная мѣра: это изданіе *общаго нормальнаго тарифа (tarif type ou général)*. Предположеніе объ изданіи такого тарифа вызвано было тѣмъ, что практика, при отсутствіи общаго типа тарифа, слишкомъ значительно стала уклоняться отъ общей системы и водворила крайнее разнообразіе въ мѣстныхъ тарифахъ. Законъ 1867 г. и предписалъ составить такой общій тарифъ по собраніи мнѣній и отзывовъ департаментскихъ совѣтовъ; 12 февраля 1870 г. состоялся декретъ объ изданіи тарифа.

Въ связи съ изданіемъ нормальнаго тарифа законъ 1867 г. провелъ предположеніе о раздѣленіи всѣхъ департаментовъ Франціи на пояса, (подобно тому, какъ это сдѣлано для сроковъ, съ которыхъ дозволяется охота и для мѣстныхъ выставокъ). Для каждаго пояса опредѣлены высшія нормы допускаемыхъ окладовъ, соображаясь съ числомъ жителей каждой общины. Подраздѣленіе же общинъ на классы по населенности сдѣлано въ такой послѣдовательности: общины съ 1000—1500 жителей 1501—4000 и т. д.; наконецъ послѣдній классъ 100 т. душъ и свыше.

Законъ 1867 г. сдѣлалъ также нѣкоторыя перемѣны въ формальностяхъ, требуемыхъ въ случаѣ желанія общины отмѣнить привратные сборы. По закону 1814 г. общины, желающія отмѣнить ихъ или замѣнить другими сборами, подавали, черезъ посредство мера, просьбу префекту, который, по испрошеніи согласія министра внутреннихъ дѣлъ, давалъ, если находилъ это удобнымъ, разрѣшеніе муниципальному совѣту разсуждать объ отмѣнѣ. Соображенія совѣта, съ присовокупленіемъ мнѣній мера, супрефекта и замѣчаній префекта представлялись министру внутреннихъ дѣлъ, вмѣстѣ со смѣтами доходовъ и расходовъ общины. Министръ, постановивъ предварительное заключеніе, сообщалъ его министру финансовъ, а этотъ представлялъ его на усмотрѣніе главы правительства, коимъ и дѣлалось, при содѣйствіи общаго собранія Государственнаго Совѣта, постановленіе о приведеніи проекта въ исполненіе. Законъ 1867 г. измѣнилъ эту крайне сложную процедуру, постановивъ, что соображенія общинныхъ совѣтовъ объ отмѣнѣ или сокращеніи сбора подлежатъ непосредственному исполненію, если нѣтъ протеста со стороны мера. Но законъ 1884 г. поставилъ это дѣло въ зависимость отъ департаментскаго совѣта и префекта. Сдѣлано это изъ опасенія, что общины, отмѣнивъ octrois, подъ вліяніемъ увлеченія общимъ движеніемъ противъ нихъ будутъ потомъ вынуждены учреждать для

замѣны ихъ дополнительные сантимы. Но эти сантимы, упадая и на сельскую часть общины, не составляютъ эквивалента octroi, упадающаго на жителей города, въ томъ числѣ и на иностранцевъ, въ немъ находящихся.

Какіе же выводы можно сдѣлать относительно этого налога? Какъ и относительно всякаго другаго налога тутъ могутъ быть выводы за и противъ.

За существованіе привратныхъ акцизовъ говоритъ то, что они составляютъ весьма прибыльную статью городскихъ доходовъ, незамѣнимую въ этомъ объемѣ какими либо другими источниками, и дающую возможность городамъ, имѣющимъ эти акцизы, вести свое хозяйство на широкую ногу, щедро удовлетворяя не только потребностямъ общественнаго благоустройства, но и прихотямъ и роскоши, дѣлающимъ жизнь въ такихъ городахъ пріятнѣе и привлекательнѣе. Трудность замѣны octroi какими либо другими равносильными доходами, при постоянномъ возрастаніи городскихъ бюджетовъ и требованіи жителями извѣстныхъ удобствъ, вошедшихъ уже въ привычку, и была камнемъ преткновенія при возникавшихъ иногда предположеніяхъ отмѣнить этотъ налогъ.

Такимъ образомъ неудались опыты отмѣны octrois, сдѣланные въ 1791 и 1848 гг., какъ не имѣли успѣха и петиціи объ отмѣнѣ его, не разъ вносившіяся въ Сенатъ и Законодательный Корпусъ, особенно въ періодъ 1864—69 гг. А событія 1870—71 гг. заставили наконецъ отложить эти попытки, можетъ быть, на долгое время. Для замѣны octrois нельзя удовлетвориться усиленіемъ какихъ либо другихъ источниковъ общинныхъ доходовъ: они уже достаточно напряжены. Придумать какіе либо новые источники невозможно, за неимѣніемъ оныхъ. Остается или сократить естественно возрастающій бюджетъ потребностей, или надѣяться, что государство уступитъ общинѣ что нибудь изъ своихъ прямыхъ налоговъ. Но и государство, при бюджетѣ, достигшемъ уже 3 милліардовъ франковъ, не можетъ сдѣлать никакой существенной уступки, не вознаградивъ себя чѣмъ либо. Правда, государственный бюджетъ Франціи могъ бы найти замѣщеніе въ несуществующемъ еще тамъ подоходномъ налогѣ или въ повышеніи нѣкоторыхъ косвенныхъ налоговъ. Въ пользу этого послѣдняго нѣкоторые и склоняются, особенно въ виду того, что оно не можетъ оказать столь непріятнаго впечатлѣнія и столь вредныхъ послѣдствій, какъ мѣстные косвенные налоги: косвенные налоги государственные не причиняютъ такихъ стѣсненій промышленности и труду, какъ мѣстные этого рода сборы, неизбѣжно сопровождаемые цѣлой сѣтью внутреннихъ таможенныхъ границъ. Притомъ и взиманіе государственнаго косвеннаго налога обходится дешевле *). Но при настоящемъ финансовомъ положеніи Франціи казна не можетъ уступить мѣстному хозяйству ни одной статьи изъ своихъ доходовъ. Увеличеніе

*) Значительность издержекъ взиманія и дѣлаетъ octroi доступнымъ только большимъ общинамъ. Издержки эти составляютъ среднимъ числомъ, около 10—15%, но въ нѣкоторыхъ мѣстахъ доходятъ (какъ было и въ Бельгіи) до 30 и 33% валоваго сбора. Въ Парижѣ онѣ составляютъ правда только 5%, но если принять въ соображеніе проценты на капиталъ, затраченный для устройства ограды, то издержки взиманія окажутся гораздо значительнѣе.

доходности косвенныхъ налоговъ необходимо само по себѣ для государственнаго бюджета; ввести подоходный налогъ, взамѣнъ какой либо уступки общинамъ, или даже и прямо для государственнаго бюджета Франція кажется долго еще не рѣшится—въ виду нѣкотораго національнаго нерасположенія къ этому налогу.

Итакъ, по мнѣнію нѣкоторыхъ, только невозможность замѣнить octroi какими либо другими равноплодовитыми источниками есть главный, если не единственный доводъ въ пользу его существованія *). Засимъ, кромѣ финансовой стороны, хорошихъ качествъ за octroi не усматривается. Не говоря уже о стѣсненіяхъ, причиняемыхъ имъ торговлѣ и промышленности, и объ обременительности его для бѣдныхъ классовъ городскаго населенія, находятъ, что онъ вредитъ даже и народному здравію, такъ какъ порождаетъ разныя поддѣлки продуктовъ, особенно по части напитковъ. Леруа Больё даже и въ самой доходности octroi находитъ мрачную сторону: въ удобствѣ черпанія изъ этого источника онъ видитъ главную причину тѣхъ громадныхъ перестроекъ, которыя сдѣланы были во многихъ городахъ при Наполеонѣ III, и повели, въ свою очередь, къ расхищенію общественныхъ денегъ и къ неслыханному увеличенію городскихъ долговъ. Однако не слѣдуетъ забывать, что перестройки, произведенныя въ городахъ Франціи, въ сказанное время, имѣли неоспоримымъ послѣдствіемъ не одну только трату денегъ и улучшеніе внѣшняго вида улицъ и зданій. Онѣ принесли съ собою и существенныя улучшенія въ отношеніи санитарномъ и жизненныхъ удобствъ вообще. Да и въ финансовомъ отношеніи траты эти, конечно, не мало окупаются приливомъ пріѣзжихъ и иностранцевъ, привлекаемыхъ въ эти города созданными въ нихъ удобствами жизни.

Итакъ, можно сказать, по пословицѣ «нѣтъ худа безъ добра»,—octroi не заслуживаетъ того безпощаднаго осужденія, которому предаютъ его нѣкоторые. Притомъ многое тутъ зависитъ отъ мѣста дѣйствія: въ большихъ городахъ вредныя стороны этого налога, разумѣется, менѣе замѣтны и чувствительны: если здѣсь подъ его вліяніемъ продукты дороже, то здѣсь и заработки больше; наконецъ, и обиліе выручки отъ налога здѣсь можетъ говорить въ его пользу. Иное дѣло—мелкія общины: въ нихъ octroi представляетъ нѣкотораго рода каррикатуру; есть напримѣръ во Франціи сельскія общины, гдѣ отъ octroi получается 50—100 фр. дохода **). О такомъ доходѣ можно точно сказать, что игра не стоитъ свѣчъ, ибо подобныя суммы съ гораздо большимъ удобствомъ могутъ быть собраны прямой раскладкой на жителей.

---

*) Leroy-Beaulieu (стр. 361 в. н. соч.) надѣется, что, если политическія обстоятельства позволятъ, то черезъ 20—30—40 лѣтъ правительство будетъ имѣть избытки въ доходахъ, которые дадутъ возможность отмѣнить octroi. А если эта надежда не оправдается, то придется, говоритъ онъ, ждать еще лѣтъ 90, когда желѣзныя дороги, въ силу концессій, поступятъ въ собственность казны, что увеличитъ ея средства на 200—300 м. фр. въ годъ и дастъ наконецъ возможность раздѣлаться съ «язвой» octroi.

**) Леруа Болье приводитъ въ примѣръ одну общину съ 243 жителями, гдѣ octroi даетъ 52 фр. и другую съ 621 ж., получающую отъ octroi 82 фр. 50 сант.

Наконецъ, какъ и въ выборѣ предметовъ для государственныхъ косвенныхъ налоговъ, весьма важнымъ дѣломъ было бы привлеченіе къ налогу только такихъ предметовъ, которые, не составляя существенной надобности для жизни, потребляются однако охотно и въ значительномъ количествѣ. Зло, существующее въ самой природѣ octroi, можно значительно смягчить нѣкоторыми передѣлками. Этою мыслью, повидимому, и руководилась парламентская коммиссія, организованная въ 1860-хъ гг. для изслѣдованія вопросовъ, касающихся улучшенія положенія земледѣльческой промышленности. Коммиссія эта, съ точки зрѣнія своей спеціальной задачи, высказалась за облегченіе торговли земледѣльческими произведеніями и потому совѣтовала ихъ не облагать, а усилить взамѣнъ того общинное обложеніе произведеній фабричныхъ и т. п.; а также облагать вино (одну изъ главныхъ статей дохода) по цѣнности, или даже и совсѣмъ замѣнить octroi налогомъ квартирнымъ. Вслѣдствіе этихъ заявленій образована была особая субкоммиссія для изслѣдованія вопроса о преобразованіи octroi. Эта однако высказалась за удержаніе его въ принципѣ, но съ тѣмъ, чтобы тарифы были понижены, чтобъ недопускалось прибавокъ (surtaxes des octrois), чтобы пригородныя сельскія общины были сколько возможно облегчены и наконецъ, чтобы оклады были однообразнѣе. Меньшинство этой субкоммиссіи, опираясь на то, что, въ случаѣ запроса департаментскимъ совѣтамъ, большинство ихъ несомнѣнно высказалось бы за отмѣну привратныхъ акцизовъ,—предлагало просить правительство принять мѣры къ постепенному ихъ пониженію, въ видахъ окончательной отмѣны. Потомъ все дѣло было передано въ такъ называемую коммиссію инціативы, гдѣ и засѣло, повидимому, надолго.

Въ новѣйшее время для замѣны octrois нѣкоторые очень рекомендуютъ налогъ съ квартирной платы, т. е. вмѣсто облегченія impot mobilier при помощи octroi, какъ это теперь дѣлается, предлагается прибавить къ государственному квартирному налогу еще общинный и притомъ несравненно тягчайшій, чѣмъ octroi. Такъ, при обсужденіи вопроса объ отмѣнѣ octroi въ недавно (въ 70-хъ гг.) возникшемъ обществѣ фискальныхъ реформъ (Société d'etudes économiques pour les réformes fiscales), двое изъ членовъ этого общества (Raynaud и Limousin) указывали на возможность такой замѣны, по произведенному ими изслѣдованію относительно Парижа. Они нашли, что квартирный налогъ для замѣны octroi долженъ составлять около 35% съ квартирной платы, изъ коихъ 24% общинѣ и 11% гос. казнѣ, вмѣсто той доли octroi, которою она теперь пользуется. Leroy-Beaulieu также полагаетъ, что налогъ въ 20—35% съ квартирной платы очень удобно можетъ быть поставленъ на мѣсто octroi. Думаютъ, что такой налогъ былъ бы пропорціональнѣе и взиманіе стоило бы дешевле. Указываютъ при этомъ на существованіе такого муниципальнаго налога въ Италіи. Однако въ томъ же обществѣ были высказаны и возраженія: наиболѣе существенное изъ нихъ то, что квартирная плата не даетъ вѣрнаго понятія о доходѣ лица. Въ виду этого составители проекта полагали дополнить налогъ этотъ налогомъ съ цѣны движимой собственности, находящейся въ квартирѣ. А такъ какъ

оцѣнка этой собственности представляетъ извѣстныя неоспоримыя трудности, то рекомендуется послѣдовать указанію Menier *) принятіемъ за основаніе для раскладки налога той стоимости, въ какой движимость застраховывается отъ огня. Правда страхованіе квартирнаго имущества еще не довольно распространено, но оно быстро расширяется; налогъ же, какъ думаютъ, долженъ послужить новымъ побужденіемъ къ дальнѣйшему развитію страхованія, ибо отсутствіе страховаго полиса будетъ влечь за собою спеціальную оцѣнку для налога. Упускаютъ однако изъ виду, что налогъ можетъ вмѣстѣ съ тѣмъ привести къ крайнему пониженію страховыхъ оцѣнокъ. Вообще же о такой замѣнѣ надо замѣтить, что она, по всей вѣроятности, не была бы ни легка, ни удобна для плательщиковъ квартирнаго налога.

Замѣчательно, что, не взирая на рѣзко обнаруживаемую въ литературѣ вражду къ octrois, они продолжаютъ благополучно существовать и не только не уменьшаются, но еще продолжаютъ развиваться, какъ это можно видѣть, напримѣръ, изъ того, что въ 10-лѣтіе 1868—77 гг. доходъ отъ нихъ увеличился на 37%. Такимъ образомъ, хотя въ литературѣ и встрѣчаются то и дѣло отзывы, въ родѣ того, что octroi имѣетъ теперь серьезныхъ заступниковъ только въ рутинистахъ, да въ лицахъ, состоящихъ при его собираніи **), но практика продолжаетъ имъ пользоваться, какъ весьма выгоднымъ и трудно-замѣнимымъ источникомъ. Съ упраздненіемъ octroi безъ замѣны или при недостаточной замѣнѣ общинамъ пришлось бы сократить свои бюджеты и отказаться отъ покрытія, можетъ быть, значительной доли своихъ существенныхъ потребностей.

Натуральная повинность ***). Въ числѣ обыкновенныхъ средствъ общинъ надо упомянуть еще объ одномъ спеціальномъ средствѣ удовлетворенія потребности по устройству и содержанію дорогъ. Это—*натуральная дорожная повинность* (prestation en nature), какъ подспорье къ денежнымъ расходамъ на этотъ предметъ.

Это единственная мѣстная натуральная повинность во Франціи, если не считать нѣкоторыхъ случайныхъ****). Впрочемъ и она не имѣетъ большаго зна-

---

*) L'impôt sur le capital, 1874.

**) См. в. н. статью F. Clément, Journ. des Econ. 1878, III.

***) De-Parieu, IV; Toulza, De l'admin. des comm. en France; Braff, Adm. fin. des comm.; Berton, Des chemins vicinaux, 1853; Brasch, Die Gemeinde etc.; Leroy-Beaulieu, L'admin. loc.; Ferau-Giraud, Voies rurales publiques et privées, 1868, ed. 3-e; Destors, La prestation; etude sur son origine et ses réglements administratifs et financiers, 1877.

****) Какова напр. повинность жителей нѣкоторыхъ общинъ (Arles, Tarascon и Sainte-Marie), отъ 16 до 60 л. возраста, являться на работы по предупрежденію поврежденій шоссе разливами р. Роны. Неявившіеся подвергаются штрафу, въ размѣрѣ 3-дневной рабочей платы, съ присоединеніемъ 3-дневнаго же тюремнаго заключенія. De-Parieu, IV, 61.

ченія въ качествѣ натуральной; такъ какъ натуральное отбываніе очень нерѣдко замѣняется денежными взносами, что и превращаетъ ее въ особый спеціальный прямой налогъ. До революціи 89 года каждая провинція имѣла свой порядокъ содержанія дорогъ; сельскія и приходскія дороги считались личною собственностью крупныхъ землевладѣльцевъ; они и привлекали общины къ повинности по содержанію этихъ дорогъ въ исправности,—то посредствомъ натуральныхъ работъ, то посредствомъ денежныхъ сборовъ. Содержались дороги однако плохо и представляли разительную противоположность большимъ дорогамъ. Закономъ 1790 г. всѣ дороги объявлены національною собственностью; а законы 1791 г., II и III гг. республики возложили содержаніе полевыхъ и приходскихъ дорогъ на общины, дозволивъ для этой цѣли учреждать накладной сборъ на поземельную подать.

Вскорѣ однако (въ X г. респ.) найдено было необходимымъ вернуться къ формѣ личныхъ послугъ и въ виду того, что всѣ жители, а не одни землевладѣльцы имѣютъ прямую или косвенную пользу отъ дорогъ, положено привлекать къ содержанію ихъ на будущее время всѣхъ жителей мѣстности. Опредѣленіе размѣровъ повинности предоставлено общиннымъ совѣтамъ, съ утвержденія префекта.

Законы мало впрочемъ помогли дѣлу: не взирая на всю энергію наполеоновскаго правительства, положеніе дорогъ въ его время было печально. Много однако было построено дорогъ вновь, и преимущественно при помощи натуральной повинности. Въ эпоху реставраціи сооруженія эти пріостановились, такъ какъ обращеніе къ натуральной повинности было сильно затруднено закономъ 1818 г., а истощенная войнами страна не очень была склонна, да и едвали была въ силахъ покрывать издержки на сооруженіе и содержаніе дорогъ—посредствомъ повышенія налоговъ. Дороги пришли въ отчаянное положеніе, что возбудило почти повсемѣстно единодушныя жалобы. Департаменты потребовали почти единогласно возвращенія къ натуральной повинности и, послѣ разныхъ проектовъ и попытокъ, это было исполнено закономъ 28 іюня 1824 г. Законъ этотъ былъ отчасти измѣненъ потомъ въ 1836 г., но сущность дѣла и понынѣ осталась таже.

Въ законѣ 21 мая 1836 г. мѣстныя дороги (chemins vicinaux) раздѣлены на два класса: 1) дороги большихъ сообщеній (chemins de grande communication) или департаментскія и 2) дороги проселочныя (chemins de petite vicinalité). Затѣмъ средній разрядъ дорогъ, дороги общаго интереса (chemins d'interet commun) появился оффиціально гораздо позднѣе, именно съ 1861 г., хотя уже законы 1824 и 1836 гг. упоминаютъ и о дорогахъ, существующихъ въ интересахъ нѣсколькихъ общинъ.

Классификацію и направленіе дорогъ большихъ сообщеній и дорогъ общаго интереса установляютъ департаментскіе совѣты. Они же опредѣляютъ, какія общины должны участвовать въ постройкѣ и содержаніи этихъ дорогъ. Классификацію же, опредѣленіе ширины и пр. обыкновенныхъ проселочныхъ до-

рогъ, служащихъ для сообщенія между деревнями и т. п. и раскладку повинности и пособій между общинами до 1871 г. дѣлалъ префектъ. Законъ 18 авг. 1871 г. о генеральныхъ совѣтахъ предоставилъ все это на полное усмотрѣніе сихъ послѣднихъ, что хотя и правильнѣе, но, какъ нѣкоторые находятъ, менѣе обезпечиваетъ интересы, чѣмъ прежній порядокъ, при которомъ постановленія префекта могли быть обжалованы министру внутреннихъ дѣлъ, а на министра можно было апеллировать въ Государственный Совѣтъ.

Общія средства содержанія дорогъ: обыкновенные доходы общинъ, прибавочные сантимы, натуральная повинность, пособія отъ государственной казны и отъ департамента и, наконецъ, частныя подписки.

Общины, будучи обязаны заботиться о мѣстныхъ дорогахъ, въ случаѣ недостаточности своихъ обыкновенныхъ доходовъ и накладныхъ сантимовъ, назначаютъ для этой цѣли, или личную, до трехъ дней, работу всѣхъ мѣстныхъ жителей мужскаго пола, или учреждаютъ особые накладные сборы. Такимъ образомъ, средства для содержанія дорогъ большихъ сообщеній слагаются изъ 2-хъ дневной натуральной повинности и $^2/_3$ суммы накладныхъ для дорожной повинности сантимовъ; а оба другіе разряда дорогъ имѣютъ для себя только одинъ день натуральной повинности, причемъ на дороги общаго интереса обращается и остальная треть упомянутыхъ сантимовъ.

По закону 1867 г. общинные совѣты могутъ учреждать еще сборъ трехъ чрезвычайныхъ добавочныхъ сантимовъ, исключительно для обыкновенныхъ проселочныхъ дорогъ. Законъ 1868 г. сверхъ того предоставилъ тѣмъ общинамъ, въ которыхъ чрезвычайные сантимы составятъ свыше десяти, назначать вмѣсто этихъ трехъ новыхъ сантимовъ,—добавочный, 4-й день натуральной повинности.

Что касается натуральной повинности, то каждый житель и каждая жительница данной мѣстности, способные къ труду (valides), представляющіе собою главу семейства или промышленнаго предпріятія, каждый владѣлецъ, управляющій или арендаторъ, т. е. вообще лица, подлежащія платежу прямыхъ налоговъ, могутъ быть привлечены къ трехдневной повинности, какъ лично за себя (мужчины), такъ и за каждое мужскаго пола лицо, находящееся подъ ихъ отвѣтственностью, въ качествѣ члена семейства или слуги, въ возрастѣ отъ 18 до 60 л., и въ данной общинѣ живущее. Сверхъ того въ отбываніи повинности участвуютъ принадлежащія семьѣ или предпріятію упряжныя животныя съ повозками, и вьючныя животныя и верховыя лошади *).

Лица, имѣющія пребываніе въ нѣсколькихъ общинахъ, обязаны отбывать повинность тамъ, гдѣ находится ихъ главное мѣстопребываніе. Бѣдные, какъ невносимые въ податные списки, изъемлются и отъ натуральной повинности. Отправленіе какой либо общественной должности (fonction publique) не осво-

*) Не подлежатъ повинности: лошади тѣхъ казенныхъ чиновниковъ, которые по роду своей службы обязаны держать лошадь; лошади почтовыя, лошади у барышниковъ, составляющія ихъ товаръ, и лошади конскихъ заводовъ, служащія для приплода.

бождаетъ отъ повинности; не изъемлется также и духовенство. Натуральная повинность (prestation réelle) всегда однако можетъ быть замѣняема денежнымъ взносомъ (prestation personnelle). Для этого департаментскіе совѣты, по представленію окружныхъ совѣтовъ (conseil d'arrondissement), опредѣляютъ по каждой общинѣ денежную стоимость рабочаго дня работника, лошади, повозки и пр. Стоимость дня повинности не можетъ быть назначена ниже 50 с., ни выше $1^1/_2$ франка. Коль скоро кто не избралъ въ опредѣленный (обыкновенно мѣсячный) срокъ способа отбыванія повинности или не исполнилъ натуральной повинности своевременно, тотъ подвергается уже прямо денежному сбору. Сборъ этотъ уплачивается помѣсячно, какъ вообще прямые налоги.

Муниципальный совѣтъ однако не имѣетъ права предписывать тотъ или другой способъ отбыванія повинности. Выборъ принадлежитъ самому лицу. Лица, подлежащія повинности, вносятся въ списки. Эти списки и росписанія повинностей для каждой общины составляются директоромъ прямыхъ податей, на основаніи представляемыхъ ему смѣтъ повинности (états matrices des prestations). Потомъ списки утверждаетъ префектъ и передаетъ ихъ, чрезъ казенныхъ казначеевъ (receveurs des finances), сборщикамъ податей къ исполненію. Просьбы объ облегченіяхъ въ повинности должны быть подаваемы не позже 31 марта. Онѣ сообщаются раскладчикамъ и разсматриваются контролеромъ и директоромъ финансовъ. Неудовольствія на ихъ рѣшенія заявляются префекту и въ высшей инстанціи Государственному Совѣту.

Префектъ назначаетъ время для отбытія повинности, равно какъ и продолжительность рабочаго дня, см. по времени года. Меръ извѣщаетъ о предстоящихъ работахъ за двѣ недѣли до срока,—объявленіями, дѣлаемыми въ два послѣдующіе воскресные дня. Въ одинъ разъ требуется лишь такое число рабочихъ, какое можетъ быть размѣщено на данную работу. Наблюденіе за работами принадлежитъ меру, но онъ можетъ замѣнять себя членомъ общиннаго совѣта или, съ разрѣшенія префекта, мѣстнымъ смотрителемъ дорогъ или стражникомъ (cantonnier ou piqueur). Сверхъ того наблюдаетъ за работами лицо отъ вѣдомства путей сообщенія (agent voyer). Въ случаѣ упущеній со стороны общиннаго совѣта какъ относительно дорожнаго сбора, такъ и натуральной повинности, префектъ предписываетъ своей властью собрать сборъ въ узаконенныхъ предѣлахъ и приступить къ необходимымъ работамъ.

Эта система натуральной повинности, съ допущеніемъ денежной замѣны, оказывается не только удобною, но и весьма справедливою: повинность мало того что лежитъ на всѣхъ классахъ жителей; но сверхъ того, лица болѣе богатыя болѣе и платятъ, соразмѣрно числу своихъ людей, экипажей и лошадей *).

Существенную трудность при переложеніи натуральной повинности на деньги составляетъ оцѣнка рабочаго дня. Если оцѣнка будетъ низка, то разумѣется

*) Указаніе закона на привлеченіе къ повинности лошадей, телѣгъ и пр. какъ бы напоминаетъ о томъ, что они то главнымъ образомъ и портятъ дороги.

увеличится денежное отбываніе; но съ тѣмъ вмѣстѣ средства на содержаніе дорогъ будутъ тѣмъ меньше, чѣмъ оцѣнка ниже истинной рыночной цѣны рабочаго дня, такъ какъ нанимать работниковъ придется по рыночной цѣнѣ. Низкая оцѣнка составляетъ также несправедливость въ отношеніи бѣдныхъ, когда они не могутъ откупиться и вынуждены работать натурою въ то время, какъ человѣкъ зажиточный, внеся общинѣ плату низшую дѣйствительной за свой рабочій день, самъ между тѣмъ можетъ продать свой трудъ за болѣе высокую, рыночную цѣну. Съ другой стороны, слишкомъ высокая оцѣнка рабочаго дня противорѣчитъ смыслу закона, желающаго какъ бы предоставить свободу отбывать повинность тѣмъ или другимъ способомъ Такая высокая оцѣнка имѣетъ смыслъ побудительнаго средства къ отбыванію повинности, по преимуществу, натуральнымъ способомъ. Въ виду всего этого очевидно, что оцѣнка рабочаго дня должна быть какъ можно ближе къ рыночной его цѣнѣ. Для этого каждая община должна бы была сама дѣлать у себя оцѣнку. На дѣлѣ однако это бываетъ рѣдко. Притомъ-же, въ виду существованія узаконенныхъ предѣловъ для оцѣнки, трудно и достигнуть вполнѣ удовлетворительныхъ результатовъ.

Свобода отбывать повинность натурой или откупаться даетъ возможность каждому поступать, какъ ему удобнѣе. Такимъ образомъ изъ 100 человѣкъ только 30 среднимъ числомъ вносятъ деньги; остальные 70 работаютъ лично. Это доказываетъ, если нѣтъ какихъ либо особенныхъ причинъ, въ родѣ сейчасъ изложенныхъ, что, при всемъ огромномъ развитіи денежнаго обращенія и народнаго богатства во Франціи, натуральная повинность еще далеко не составляетъ тамъ аномаліи или анахронизма. Данныя, взятыя по департаментамъ, еще болѣе говорятъ въ пользу такого вывода: въ 12 департаментахъ выкупа почти не бываетъ; но есть и такіе департаменты, гдѣ 93% подлежащихъ повинности лицъ откупаются и только 7% отбываютъ ее натурою. Разница эта объясняется отчасти разностью благосостоянія различныхъ мѣстностей, отчасти разностью между установленною генеральными совѣтами величиною заработной платы и дѣйствительною рыночною ея величиной. Средній размѣръ этой послѣдней повсемѣстно выше, чѣмъ размѣръ для выкупной платы. Такъ рыночный минимумъ стоимости рабочаго дня за шестидесятые годы составлялъ 1 фр. 20 с., максимумъ 2 фр. 56 сант. и средній размѣръ 1 фр. 98 с. Въ 47 департаментахъ плата была выше средней величины и въ 42 ниже. Между тѣмъ выкупной минимумъ стоимости рабочаго дня, генеральные совѣты опредѣляли въ 75 с., и до 2 фр. 36 с., а средняя оцѣнка была 1 фр. 25 с. причемъ въ 32 департаментахъ размѣръ былъ принятъ выше средняго, въ 14 равенъ ему и въ 43 ниже. Наконецъ дѣйствительная стоимость рабочаго дня дорожной повинности исчислялась, среднимъ числомъ, въ 1 фр. 39 с., т. е. на 14 с. дороже, чѣмъ его оцѣночная, средняя стоимость. Замѣна повинности деньгами представляетъ, слѣдовательно, на худой конецъ, не менѣе 14 с. экономіи за каждый день. Въ концѣ 60-хъ годовъ рабочій день цѣнился среднимъ числомъ въ 1,75 фр., а день повинности—въ 1,05, такъ что выгода въ

пользу замѣны деньгами составляла для подлежащаго повинности лица 70 сантимовъ. Тѣмъ не менѣе однако, какъ свидѣтельствуетъ De Parieu, натуральное отбываніе съ каждымъ годомъ увеличивается. Это значитъ, что предразсудки противъ натуральной повинности исчезаютъ и что народъ находитъ иногда болѣе удобнымъ нести налогъ натурою, чѣмъ налогъ денежный. Натуральною повинностью содержатся преимущественно дороги двухъ низшихъ категорій; дороги-же большія содержатся почти исключительно изъ денежныхъ сборовъ. Надо еще замѣтить, что замѣна натуральной повинности денежными взносами учащается и ослабѣваетъ, см. по большему или меньшему урожаю.

Результаты такого устройства дорожной повинности были великолѣпные. По отчету м-ра вн. дѣлъ (1863 г.) въ теченіи 25 л. (1837—61) устроено, отчасти на собственныя средства общинъ, отчасти съ пособіемъ отъ департаментовъ, не менѣе 220 т. километровъ дорогъ, свыше 140 т. малыхъ мостовъ и акведуковъ и свыше 6.000 большихъ мостовъ. Изъ всѣхъ этихъ работъ исполнено общинами съ пособіями отъ департаментовъ 66 т. километровъ дорогъ большихъ сообщеній,—средствами отдѣльныхъ общинъ 116 т. кил. дорогъ проселочныхъ обыкновенныхъ и наконецъ 38 т. кил. дорогъ общаго интереса—соединенными силами заинтересованныхъ общинъ. Употреблено на это изъ денежныхъ сборовъ около 858,6 м. фр. и натуральной повинности, по оцѣнкѣ слишкомъ на 859 м. фр. Въ сложности это составило 1.717.687.75€ фр. или почти 69 м. фр. на годъ. Въ 60-хъ гг. средства на строеніе дорогъ увеличивались ежегодно среднимъ числомъ почти на $17^1/_4$ м. фр.; сборъ на дорожное дѣло существовалъ въ 37.019 общинахъ изъ 37.510 всего ихъ числа; остальныя 491 община покрывали дорожную повинность изъ обыкновенныхъ своихъ доходовъ, или не имѣли на то особаго сбора, по отсутствію подгородныхъ земель (territoire suburbain). Число душъ, внесенныхъ въ списки подлежащихъ отбыванію повинности въ 37.019 общинахъ было 5.720.408, т. е. $^1/_5$ всего ихъ населенія. Лошадей отбывавшихъ повинность, было 2.063.311; муловъ 269.526;ословъ 242.015; воловъ и быковъ 1.629.505; коровъ 1.156.902; повозокъ двухколесныхъ 2.068.547,—четырехколесныхъ 449.369. Стоимость одного рабочаго дня всей Франціи составляла, по этимъ даннымъ, 16.357.221 фр., среднимъ числомъ по $3^1/_2$ фр. на каждаго главу семейства, а за 3 дня $10^1/_2$ фр. Такъ какъ однако 3 дня требуются не вездѣ, то дѣйствительная сумма не достигаетъ этой величины и составляетъ только 9 фр. 66 с. Впрочемъ въ 39 департаментахъ дѣйствительная трата силъ была выше этой средней и въ 50 департаментахъ ниже; вообще же она заключалась въ предѣлахъ 4,68 и 13,58 фр. Процентовъ 60 или 70 изъ числа лицъ подлежащихъ повинности предпочитаютъ отправлять ее натурою.

Хотя столь значительныя средства дали возможность сдѣлать многое, но правительство нашло необходимымъ еще ускорить дорожное дѣло. Законъ 1868 г. внесъ прямое участіе въ немъ казны ассигнованіемъ общинамъ пособія на 10 л.; по 10 м. фр. въ годъ, на устройство обыкновенныхъ проселочныхъ

дорогъ, что несомнѣнно содѣйствовало развитію народнаго благосостоянія. Въ 1869 г. назначено еще пособіе въ 15 м. фр. на 10 л. для окончанія тѣхъ проселочныхъ дорогъ, которыя признаны за дороги общаго интереса; причемъ разрѣшено въ тѣхъ департаментахъ, гдѣ дорожные сантимы составляютъ менѣе 20 т. фр., употреблять половину этого пособія на дороги большихъ сообщеній Кромѣ того зак. 1868 г. устроена еще, съ гарантіею правительства, касса (caisse des chemins vicinaux) съ фондомъ въ 200 м. фр. для выдачи общинамъ и департаментамъ въ теченіи 10 лѣтъ ссудъ для ускоренія достройки сѣти проселочныхъ дорогъ (réseau de petite vicinalité). Но засимъ законъ 1873 г. (25 іюля), вслѣдствіе финансовыхъ затрудненій, уменьшилъ пособіе на половину и разложилъ его на удвоенный срокъ. Въ 1879 г. общая сумма расходовъ на дороги была 179 м. фр., и въ томъ числѣ 59,53 м составляла стоимость повинности, такъ что упраздненіе ея потребовалъ бы прибавки 18 накладныхъ сантимовъ Къ 1880 г. число километровъ дорогъ еще значительно увеличилось; малыхъ мостовъ и акведуковъ было построено уже до 200 т. и большихъ мостовъ 10 т.

Личная дорожная повинность имѣетъ довольно много противниковъ. Указываютъ, что распредѣленіе ея несправедливо и не на всѣхъ упадаетъ, что она неравномѣрна, что положеніе зажиточныхъ лицъ при ея отбываніи лучше, нежели простаго рабочаго.—На это можно сказать, что законъ предусмотрѣлъ все это и указалъ соотвѣтственныя мѣры: такъ право выбора способа отбыванія доставляетъ существенное облегченіе бѣднымъ общинамъ, гдѣ отбываніе натурою большею частію удобнѣе, чѣмъ отбываніе денежное. Далѣе законъ предоставилъ бѣднымъ общинамъ пользоваться пособіями, въ которыхъ имъ не можетъ быть отказа: пособія распредѣляются декретомъ, по обсужденіи въ Гос. Совѣтѣ, «по степени нужды, средствъ и жертвъ общинъ и департаментовъ». Раскладку въ департаментѣ дѣлаетъ генеральный совѣтъ, причемъ онъ, для воспособленія общинамъ на ихъ ближайшія мѣстныя дороги, можетъ переводить на эти послѣднія часть суммъ, назначенныхъ на большія дороги.

Видятъ неравномѣрность и въ томъ, что рабочій день оцѣнивается ниже дѣйствительной стоимости, вслѣдствіе чего отбывающій натурою жертвуетъ будто бы больше, чѣмъ вносящій деньги за повинность. Но такая оцѣнка и дѣлается совѣтами именно въ интересахъ бѣдныхъ отбывателей повинности: если они могутъ заработать на сторонѣ больше этой оцѣночной суммы, то имѣютъ прямую выгоду отдѣлаться деньгами по этой низменной цѣнѣ. Правда, что на дѣлѣ право обращенія платежей въ личную работу принадлежитъ исключительно администраціи, въ тѣхъ видахъ, что отдѣльныя личности не въ состояніи судить объ умѣстности (opportunité) предстоящихъ работъ. Но рѣшеніе объ этомъ постановляется лишь по точномъ соображеніи съ тарифами, установленными муниципальными совѣтами, и на основаніи справокъ дорожнаго агента о мѣстныхъ средствахъ, о матеріалахъ и о средствахъ перевозки. Т. о. получается возможность достигнуть того, чтобъ повинность отбывалась подле-

жащими лицами въ такое время, когда они или ихъ скотъ, повозки и рабочіе свободны отъ другихъ занятій.

Указываютъ еще, что однообразный поголовный взносъ относится одинаково какъ къ богатому, такъ и къ бѣдному человѣку. Но богатый, платя лично тотъ же окладъ, что и бѣдный, платитъ еще сборъ за своихъ людей, лошадей, повозки, точно также, какъ платятъ со всего этого женщины, малолѣтніе и старики, не подлежа повинности лично. Но кромѣ личной повинности есть еще взносъ 5 или 8 спеціальныхъ сантимовъ, чѣмъ еще болѣе увеличиваются доли лицъ считающихся привилегированными. Но надо имѣть въ виду и то, что, легкіе экипажи богатыхъ лицъ, неся тотъ-же окладъ, меньше портятъ дороги, чѣмъ тяжелыя телѣги и т. п. экипажи простыхъ земледѣльцевъ.

Еще говорятъ, что повинность не упадаетъ на землевладѣльцевъ, не живущихъ въ общинѣ. Это изъятіе оправдывается однако тѣмъ, что лица эти и не портятъ тамъ дорогъ. Но сборъ все таки выплачивается хотя и не ими, а тѣми, у кого находятся въ содержаніи ихъ земли, лѣса и пр.

Признавая т. о. извѣстныя неудобства въ личной повинности нѣкоторые предлагали замѣнить ее просто денежными сборами по тремъ различнымъ системамъ. По первой системѣ предлагалось уничтожить классификацію дорогъ и поручить все попеченіе о нихъ сполна правительству или департаментамъ, насчетъ сбора съ общинъ извѣстнаго числа прибавочныхъ сантимовъ. Но такая система не обращаетъ вниманія на относительное богатство общинъ; тогда какъ теперешняя система требуетъ отъ нихъ лишь жертвъ посильныхъ, пополняя ихъ, въ случаѣ нужды, изъ другихъ источниковъ. Притомъ, если бы такой общій сборъ вотировался государствомъ или департаментомъ, то онъ непремѣнно получилъ бы принудительность государственнаго налога. А если бы вотировали общины, то возникло бы общее неудовольствіе въ виду нерасположенія къ допущенію такихъ налоговъ, за употребленіемъ коихъ не дано вотирующимъ ихъ права наблюдать. И наконецъ отмѣна личной повинности вѣроятно сопровождалась бы увеличеніемъ расходовъ по содержанію дорогъ, потому что тогда многое пришлось бы дѣлать подрядомъ, что теперь дѣлается собственными силами мѣстныхъ жителей.

По другой системѣ предполагалось, не трогая классификаціи дорогъ, установленной закономъ 1836 г., замѣнить повинность просто предоставленіемъ въ пользу общинъ доли (напр. $^1/_{10}$) собираемыхъ въ ней прямыхъ налоговъ. Этотъ способъ лучше предъидущаго тѣмъ, что оставляетъ мѣстное дѣло въ распоряженіи мѣстности. Неудобство же такого выдѣла состоитъ въ томъ, что приходящіяся на общины доли могутъ оказаться вовсе несоотвѣтствующими ихъ потребностямъ на дорожное дѣло. Богатыя общины имѣли бы средства въ избыткѣ, тогда какъ бѣднымъ казна была бы вынуждена давать пособія, неся убытки на излишне переданномъ первымъ. При этомъ вся тяжесть легла бы на плательщиковъ прямыхъ государственныхъ налоговъ, тогда какъ личности,

хотя и обладающія нѣкоторыми средствами, но не подлежащія прямымъ налогамъ, пользовались бы благоустройствомъ мѣстныхъ дорогъ задаромъ.

Наконецъ третье предложеніе, не нападая на личную повинность, но давая всему дѣлу болѣе общій видъ, клонится къ полной реформѣ раскладки налога и къ объединенію его взиманія посредствомъ прямаго обложенія дохода или капитала, съ выдѣломъ потомъ на каждую потребность извѣстной доли изъ дохода отъ этого общаго налога. Но такое преобразованіе системы налоговъ въ одинъ налогъ привело бы, относительно дорожнаго дѣла, къ тому, что, или всѣ дороги перешли бы на попеченіе государства,—или къ выдачѣ общинамъ постоянныхъ суммъ на дорожное дѣло, безъ надлежащей соразмѣрности съ потребностью; но какъ то, такъ и другое, понятно, было бы неудобно. Поэтому-то существующая нынѣ система содержанія дорогъ на счетъ особыхъ сборовъ съ присоединеніемъ личной повинности, по желанію замѣняемой деньгами, представляется пока наиболѣе удобнымъ способомъ удовлетворенія потребности въ хорошихъ путяхъ сообщенія. Что это такъ, видно и изъ отзывовъ генеральныхъ совѣтовъ, по поводу проекта (1882 г.) замѣны повинности накладными сантимами: 71 ген. совѣтъ высказались за удержаніе повинности и только 13 — за проектъ. Что существующая система удобна, плодотворна и не обременительна доказательствомъ служатъ вышеприведенные успѣхи дорожнаго дѣла во Франціи. И справедливо замѣчаетъ Леруа Больё, что Франція можетъ похвалиться передъ Англіей, что она опередила ее въ дорожномъ вопросѣ. Въ то время, какъ въ Англіи продолжаетъ существовать устарѣлая, неудобная и затрудняющая свободу движенія система дорожныхъ сборовъ, съ заставами и дорожными пошлинами, Франція, оставя пошлинное начало,—справедливое по существу, но неудобное на дѣлѣ, — приняла самыя рѣшительныя мѣры къ скорѣйшему устройству сѣти мелкихъ дорогъ и даже съ ассигнованіемъ значительныхъ пособій отъ казны. Пособія эти, оказываемыя, повидимому, въ интересахъ отдѣльныхъ мѣстностей и даже селеній, имѣютъ однако основаніемъ ту, совершенно вѣрную мысль, что развитіе сѣти удобныхъ путей сообщенія содѣйствуетъ развитію общаго народнаго благосостоянія.

Чрезвычайные доходы общинъ.

1) *Чрезвычайные прибавочные сантимы. (Centimes extraordinaires communaux).* Въ случаѣ недостаточности обыкновенныхъ средствъ на обязательные или вообще на полезные расходы, общины имѣютъ право прибѣгать къ чрезвычайнымъ средствамъ покрытія. Главный источникъ здѣсь составляютъ чрезвычайные прибавочные сантимы, т. е. чрезвычайные налоги *).

*) Не слѣдуетъ смѣшивать ихъ съ спеціальными сантимами по училищному и дорожному вѣдомству. Эти сантимы вотируются самостоятельно муниципальными совѣтами; въ случаѣ неназначенія ихъ они налагаются обязательно, дорожные — префектомъ, училищные — декретами, издаваемыми вслѣдствіе доклада министра внутреннихъ дѣлъ, и наконецъ они ни подъ какимъ предлогомъ не могутъ быть обращаемы на другое назначеніе.

Генеральные совѣты опредѣляютъ на каждый годъ, въ предѣлахъ, установленныхъ бюджетнымъ закономъ, наибольшее количество чрезвычайныхъ сантимовъ, какое дозволяется муниципальнымъ совѣтамъ вотировать на общеполезные расходы *). При томъ чрезвычайные сантимы, подобно училищнымъ и дорожнымъ, накладываются на всѣ 4 прямые налога, если нѣтъ ходатайства муниципальныхъ совѣтовъ о наложеніи ихъ не на всѣ 4 налога. Эти, рѣдкія впрочемъ ходатайства могутъ быть принимаемы въ уваженіе высшею администраціею, которая притомъ не можетъ измѣнять ихъ своею властію.

Чрезвычайные сборы раздѣляются, по цѣлямъ, по продолжительности взиманія и потому, какія власти ихъ утверждаютъ, на слѣдующіе виды: a) сборы на обязательные расходы; b) на случайные расходы; c) сборы — по недостаточности доходовъ.

Максимумъ чрезвычайныхъ необязательныхъ сантимовъ не былъ установленъ съ закона 18 іюля 1866 г. Уже законъ 1837 г. въ видахъ ограниченія излишней свободы общинъ въ пользованіи этимъ источникомъ установилъ, что въ общинахъ съ доходомъ въ 100 и болѣе тысячъ франковъ сборъ чрезвычайныхъ сантимовъ на обязательные раходы, предположенный общиннымъ совѣтомъ, долженъ быть утверждаемъ декретомъ правительства, а гдѣ доходъ меньше 100 т. фр. — префектомъ. Сборы же на необязательные расходы, по этому закону утверждались, въ общинахъ первой категоріи, законодательнымъ порядкомъ, а въ прочихъ декретами правительства, причемъ въ общинахъ 2-й категоріи, т. е. съ доходомъ меньше 100 т. фр., для обсужденія вопроса о чрезвычайныхъ сантимахъ, (какъ и о займахъ), составъ муниципальнаго совѣта пополнялся членами изъ числа лицъ, наиболѣе обложенныхъ въ общинѣ, въ количествѣ, равномъ числу членовъ совѣта. Это увеличеніе состава совѣта объясняется тѣмъ, что въ бѣдныхъ общинахъ увеличеніе налоговъ есть дѣло гораздо болѣе рискованное, чѣмъ въ богатыхъ. Декретъ 1852 г. создалъ еще бо́льшую гарантію отъ увлеченій общинъ къ излишнимъ расходамъ, предоставивъ префектамъ разрѣшать сборъ чрезвычайныхъ сантимовъ на чрезвычайные, въ томъ числѣ и необязательные расходы, въ числѣ не свыше 20 и срокомъ не свыше 5 лѣтъ. А законы 18 іюля 1866 и 24 іюля 1867 г. предоставили установленіе максимума чрезвычайныхъ общинныхъ сантимовъ, на каждый годъ, генеральнымъ совѣтамъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ отмѣнено различіе въ порядкѣ вотированія чрезвычайныхъ сантимовъ, соотвѣтственно съ количествомъ общинныхъ доходовъ, и самое учрежденіе ихъ предоставлено самимъ муниципальнымъ совѣтамъ, подъ условіемъ невыхожденія изъ предѣловъ максимума, указаннаго ге-

*) Сюда не входятъ однако ни 4 с. на начальныя школы; ни 5 с. на проселочныя дороги; ни сборъ на полевыхъ сторожей; ни чрезвычайные и спеціальные с., назначаемые на первоначальное обученіе по закону 1867 и 82 гг., ни сантимы, назначаемые по закону 67 и 81 гг. на проселочныя дороги, ни 5 с. обыкновенныхъ составляющіе первую статью доходовъ общиннаго бюджета, которые не имѣютъ надобности въ голосованіи, какъ установляемые прямо бюджетнымъ закономъ.

неральнымъ совѣтомъ и назначенія никакъ не болѣе 5 сантимовъ, на срокъ не свыше 5 лѣтъ. Сборъ чрезвычайныхъ сантимовъ въ бо́льшемъ количествѣ и на сроки не свыше 30 л. (по зак. 1884 г.; прежде по зак. 1867 г. полагалось не свыше 12 л.) утверждается префектомъ. Сборъ, превышающій максимумъ, установленный генеральнымъ совѣтомъ, долженъ быть утвержденъ декретомъ Президента Республики; а если сборъ учреждается на срокъ свыше 30 л., то разрѣшеніе дается декретомъ, издаваемымъ по постановленію Государственнаго Совѣта.

Сверхъ сантимовъ, вотируемыхъ общинами на свои чрезвычайные расходы, онѣ могутъ вотировать еще 3 чрезвычайные сантима на обыкновенныя проселочныя дороги и 3 же, предназначаемые исключительно на «признанныя» сельскія дороги (по зак. 20 авг. 1881 г.).

Постановленія муниципальныхъ совѣтовъ исполняются безъ особаго утвержденія; но префектъ можетъ кассировать ихъ въ 30-дневный срокъ въ случаѣ нарушенія закона. Онъ имѣетъ право также предлагать дѣло объ учрежденіи чрезвычайнаго сбора на вторичное обсужденіе муниципальнаго совѣта, особенно когда въ созывѣ совѣта произошла какая нибудь неправильность (напр., участвовали несостоятельные должники).

Чрезвычайные сборы на случайные расходы и на первое обзаведеніе могутъ быть вотируемы разомъ на нѣсколько лѣтъ, но всегда въ сантимахъ, а не въ огульной суммѣ. Сборы эти въ совокупности съ подобными, уже существующими въ общинѣ, и со сборомъ на необязательные годичные расходы, не должны превышать (исключая случаи крайней нужды) 20 сантимовъ.

Сборы при недостаточности доходовъ учреждаются каждый разъ на годъ и вотируются вмѣстѣ съ бюджетомъ. Количество ихъ должно быть таково, чтобы покрывался весь дефицитъ. Сборы эти разрѣшаетъ префектъ, если бюджетъ состоитъ изъ однихъ обязательныхъ расходовъ. Если же въ немъ есть и расходы необязательные, то различаются два случая: когда сумма этихъ расходовъ больше суммы дефицита, то весь сборъ утверждается декретомъ; а когда сумма эта меньше дефицита, т. е. дефицитъ причиненъ отчасти обязательными расходами, тогда сборъ раздѣляется на двѣ части и изъ нихъ часть, идущую на обязательные расходы, утверждаетъ префектъ, а идущую на необязательные — Президентъ Республики. Эта вторая часть не должна превышать 20 сантимовъ. Въ другихъ случаяхъ, если часть сбора подлежитъ утвержденію низшей власти, а другая утвержденію высшей, то весь сборъ утверждается сею послѣднею.

Такіе чрезвычайные сборы могутъ возникать, какъ мы видѣли, и при неполнотѣ бюджета: если какіе либо обязательные расходы будутъ оставлены м. совѣтомъ безъ вниманія, то префектъ вноситъ ихъ своею властью въ бюджетъ и, если средствъ на ихъ покрытіе не оказывается, то онъ созываетъ наиболѣе обложенныхъ членовъ общины и предлагаетъ имъ вотировать чрезвычайный сборъ для этой цѣли. Если собраніе откажется вотировать или не соберется по троекратномъ приглашеніи, то префектъ представляетъ все дѣло съ своимъ поста-

повленіемъ о сборѣ—министру внутреннихъ дѣлъ. Максимумъ сантимовъ этого сбора назначается въ бюджетномъ законѣ; если же оказывается нужнымъ превысить этотъ максимумъ, то это дѣлается спеціальнымъ закономъ. Если сборъ, установляемый административной властью (l'imposition d'office) назначенъ на расходъ чрезвычайный, то онъ распредѣляется на нѣсколько лѣтъ, въ доляхъ опредѣленныхъ бюджетнымъ закономъ, впредь до полнаго покрытія расхода.

Законодательствомъ 1866—84 гг. общинамъ дана значительно бо́льшая противъ прежняго свобода относительно вотированія чрезвычайныхъ средствъ; но незамѣтно, чтобъ сколько нибудь оправдывались опасенія, высказывавшіяся нѣкоторыми (напр. Toulza), еще по поводу закона 1867 г., будто эта свобода можетъ повести къ значительному увеличенію общинныхъ налоговъ и долговъ.

2) *Отчужденіе общинной собственности. (Prix des biens aliénés).* Отчужденія допускаются только въ случаяхъ крайней необходимости и въ виду явной выгоды отъ немедленнаго выхода общины изъ затруднительнаго положенія. Но такъ какъ отчужденія эти лишаютъ общины части ихъ постоянныхъ средствъ и ведутъ къ обезземеленію будущихъ поколѣній, то они и обставлены особенными формальностями. Такъ уже законъ 1837 г. требуетъ, чтобы постановленія о томъ общинныхъ совѣтовъ непремѣнно представлялись на утвержденіе префекта. Декретомъ 1852 г. постановлено, чтобы отчужденія разрѣшались властію префекта по разсмотрѣніи въ совѣтѣ префектуры; но и то, кромѣ отчужденія общинныхъ лѣсовъ, каковое можетъ быть разрѣшаемо только декретомъ главы государственной власти. Далѣе, циркуляромъ 5 мая 1852 г., объ административной децентрализаціи, особенно внушено префектамъ наблюдать, чтобъ отчужденія производились съ крайнею осторожностью; причемъ рекомендуется пополнять этотъ источникъ займами, покрываемыми изъ чрезвычайныхъ налоговъ. Мотивъ, что настоящіе доходы отъ общинной собственности меньше тѣхъ, какіе могутъ получиться отъ обращенія выручки отъ ихъ продажи въ государственную ренту, не считается достаточнымъ поводомъ къ отчужденію, если община не имѣетъ притомъ неотложныхъ нуждъ или можетъ покрыть свой дефицитъ иначе. Всѣ эти строгія правила относятся, разумѣется, только къ имуществамъ производительнымъ. Относительно земель непроизводительныхъ законъ (1860 г.) обнаруживаетъ другую заботу; извлеченіе возможной изъ нихъ пользы путемъ частичнаго ихъ отчужденія. Наконецъ съ особаго разрѣшенія правительства, какъ движимая, такъ и недвижимая собственность общинъ можетъ быть отчуждаема для удовлетворенія ихъ кредиторовъ.

Въ разсужденіяхъ общинныхъ совѣтовъ объ отчужденіи имуществъ не дается участія членамъ общины, наиболѣе обложеннымъ, въ виду того, что ихъ личный интересъ побуждаетъ ихъ желать лучше отчужденія, чѣмъ учрежденія чрезвычайнаго налога, который, главнымъ образомъ, упалъ бы конечно на нихъ же. Составляется подробный проектъ условій и пр., и протоколъ экспертизы, изготовляемый лицомъ, назначеннымъ отъ префекта или супрефекта. Затѣмъ протоколъ обсуждается со стороны выгодъ и невыгодъ.

Продажа общинной недвижимости производится всего чаще съ торговъ (зак. 1791 г.). Продажа безъ торговъ, по соглашенію, допускается только въ видѣ исключенія, напр., когда предметъ малоцѣнный или когда представляется очевидная выгода продать этимъ способомъ; также когда продажа дѣлается какому либо общественному учрежденію, а также когда отчужденіе дѣлается для уравненія и устройства дорогъ. Торги производятся въ присутствіи, состоящемъ изъ мера, двухъ муниципальныхъ совѣтниковъ и общиннаго сборщика. Если община найдетъ нужнымъ, то приглашается и нотаріусъ. Возникающія при торгахъ сомнѣнія и затрудненія разрѣшаются тѣмъ же присутствіемъ (только безъ участія сборщика), съ послѣдовательною аппелляціей префекту, министру и наконецъ Государственному Совѣту. Въ торгахъ могутъ принимать участіе и лица, несостоящія членами общины. Но не можетъ торговаться меръ, ни за себя, ни въ качествѣ опекуна. Если продажа производится вслѣдствіе требованія кредитора, то онъ подаетъ о томъ прошеніе префекту, который разрѣшаетъ продажу, равно какъ и всякое отчужденіе, на которое община изъявитъ согласіе. Суммы, вырученныя отъ продажи, не обращаемыя сейчасъ же на общинныя нужды, помѣщаются въ государственные фонды.

Случается также отчужденіе имуществъ и ихъ продуктовъ, принадлежащихъ отдѣламъ (section) общинъ. Это дѣлается также по постановленію муниципальныхъ совѣтовъ, подъ контролемъ высшей администраціи. Выручка отъ такой продажи составляетъ исключительную собственность отдѣла. Община хотя и можетъ обращать ее на расходы общаго интереса, но лишь въ размѣрѣ, пропорціональномъ суммѣ 4 прямыхъ налоговъ, выплачиваемой жителями соотвѣтствующихъ отдѣловъ и слагая соотвѣтственную долю налоговъ, назначенныхъ на эти расходы. Впрочемъ доля участія отдѣла въ этихъ расходахъ можетъ быть и больше, если онъ согласенъ на это.

Общины имѣютъ еще одинъ, спеціальный видъ собственности, которые тоже можетъ идти въ продажу. Это *ренты* на государственную казну. Собственность эта образовалась двумя способами: 1) По случаю учрежденія въ 1813 г. кассы погашенія государственныхъ долговъ, общинамъ приказано было (зак. 20 марта 1813 г.) продать въ пользу этой кассы свои сельскія владѣнія, дома и заводы, взамѣнъ чего и выданы имъ инскрипціи рентъ. Законъ этотъ, породившій массу процессовъ, былъ отмѣненъ въ 1816 г. За имѣнія, продажа которыхъ состоялась до того времени, значительное число общинъ и понынѣ получаютъ этотъ рентный доходъ, часто даже не зная его происхожденія. 2) Другой способъ происхожденія рентъ это—покупка ихъ (чрезъ главнаго департаментскаго казначея) на счетъ капиталовъ, получаемыхъ по какимъ либо случаямъ отъ частныхъ лицъ, отъ продажъ, отъ раздѣловъ наслѣдствъ (soultes), отъ обмѣна имуществами, отъ завѣщаній и дареній и пр. Доходы по рентамъ выплачиваются общинамъ черезъ каждые 3 мѣсяца. Ренты считаются какъ бы недвижимою собственностью общины и продаются такимъ же порядкомъ, какъ она, по постановленіямъ муниципальнаго совѣта, съ

утвержденія префектомъ. Казенный казначей (trésorier payeur) приступаетъ къ продажѣ по предъявленіи разрѣшенія на оную и передаетъ выручку общинному сборщику.

3) *Поступленія по дареніямъ и завѣщаніямъ. (Dons et legs).* Это одинъ изъ важныхъ источниковъ общинныхъ средствъ. Даренія и завѣщанія въ пользу общинъ имѣютъ силу только съ утвержденія высшей власти; но обсужденіе вопросовъ о принятіи или непринятіи имуществъ, даримыхъ и завѣщаемыхъ, предоставлено муниципальнымъ совѣтамъ уже закономъ 1837 г.; а законъ 1867 г. предоставилъ имъ и окончательное рѣшеніе вопроса о принятіи, если наслѣдство или даръ не обременены долгами, или принятіе ихъ не обставлено какими нибудь условіями и т. п., и если притомъ нѣтъ протеста со стороны семейства дарителя или завѣщателя и мэръ согласенъ съ мнѣніемъ совѣта. Въ прочихъ случаяхъ дѣло подлежитъ утвержденію префекта или высшаго правительства, см. по обстоятельствамъ. По вопросу о томъ, могутъ ли общины отказываться отъ принятія имуществъ, даримыхъ или завѣщаемыхъ имъ безъ какихъ либо условій или обязанностей, до закона 1867 г. требовалось одобреніе правительства въ лицѣ префекта; ибо отказъ отъ такого имущества тождественъ съ отчужденіемъ общинной собственности. Но законъ 1867 г. уничтожилъ разницу въ порядкѣ принятія или непринятія предоставляемыхъ имуществъ; потому что даже въ случаѣ согласія мэра и муниципальнаго совѣта, префектъ можетъ всегда вызвать протестъ кого либо изъ заинтересованныхъ лицъ, чтобы уничтожить рѣшеніе м. совѣта. Постановленіе совѣта необходимо должно быть сдѣлано во всѣхъ случаяхъ, но оно не связываетъ префекта въ его правѣ отказа въ утвержденіи. Въ случаѣ спора относительно распоряженій завѣщателя, дѣло представляется на усмотрѣніе главы государства. А чтобъ узнать мнѣніе наслѣдниковъ префекты и муниципальные совѣты обязаны приглашать ихъ высказаться, согласны ли они съ завѣщаніемъ или оспариваютъ его. Принятіе ручныхъ подарковъ, безусловныхъ или на какихъ либо условіяхъ, совершенно запрещается. Акты укрѣпленія на имущества подлежатъ пропорціональному актовому сбору и за перемѣну ипотечной записи.

4) *Возвраты должныхъ общинъ капиталовъ и выкупъ рентъ. (Remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées).* Возвратъ принадлежащихъ общинамъ капиталовъ, состоящихъ въ долгахъ за частными лицами, дѣлается по предложеніямъ этихъ послѣднихъ. Для этого они, за мѣсяцъ до срока уплаты, подаютъ просьбу префекту для надлежащаго разрѣшенія. Другой видъ капитальныхъ полученій — выкупъ поземельныхъ рентъ, образовавшихся вслѣдствіе отчужденія общинной недвижимой собственности въ частныя руки, подъ условіемъ платежа ежегодной ренты или оброка, вмѣсто уплаты капитала. Взысканіе этихъ оброковъ съ должниковъ производится по общимъ правиламъ гражданскаго права; но если должникъ былъ неисправенъ въ платежѣ ренты 2 года, то община можетъ потребовать уплаты всего капитала. Онъ всегда можетъ и самъ предложить объ уплатѣ капитала и община не вправѣ

отказаться отъ ея принятія. Сборщики, подъ личной отвѣтственностью, обязаны своевременно возобновлять документы, до наступленія (10-лѣтней) давности. Рекомендуется общинамъ помѣщать свои свободныя суммы преимущественно въ государственную ренту, такъ какъ полученіе долговъ съ частныхъ лицъ и компаній сопряжено съ извѣстными трудностями и потерями.

5) *Доходы отъ чрезвычайной рубки лѣсовъ. (Coupes extraordinaires des bois).* Тѣ изъ общинныхъ лѣсовъ, которые признаны, по предложенію казеннаго лѣснаго управленія и согласно мнѣнію общинныхъ совѣтовъ, годными для введенія въ нихъ правильнаго лѣснаго хозяйства, подчиняются дѣйствію общаго лѣснаго устава *). Въ составъ ихъ выдѣлена четвертая часть всѣхъ общинныхъ лѣсовъ. Подъ именемъ чрезвычайной рубки и разумѣется рубка такихъ лѣсовъ. Она потому называется чрезвычайною, что допускается только въ случаѣ доказанной необходимости. Сначала вопросъ о рубкѣ обсуждается общиннымъ совѣтомъ или администраціей общественныхъ учрежденій, буде лѣса принадлежатъ имъ. Потомъ, не позднѣе 15 марта каждаго года, меры или администраторы подаютъ префекту просьбы о разрѣшеніи предполагаемыхъ въ слѣдующемъ году рубокъ. Префекты сообщаютъ эти предложенія лѣснымъ надзирателямъ (conservateurs); эти составляютъ общую смѣту требованій по департаменту и отсылаютъ съ своими мнѣніями къ префекту, а онъ представляетъ съ своимъ заключеніемъ министрамъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ къ 15 ноября. Если министры согласны, то издается декретъ отъ имени главы государства, по выслушаніи мнѣнія отдѣленія финансовъ Государственнаго Совѣта.

Продажа рубокъ (vente des coupes) производится попеченіемъ лѣсныхъ чиновъ, при бытности мера. Меры, товарищи ихъ и общинные сборщики не могутъ принимать участія въ продажѣ. Деньги, выручаемыя отъ продажи, принимаютъ казенные казначеи, получая за этотъ трудъ $^1/_3$ сантима съ франка, также какъ съ выручки отъ продажи рубки казенныхъ лѣсовъ.

6) *Займы. (Emprunts).* Хотя чрезвычайные налоги даютъ порядочныя средства, но такъ какъ полученіе ихъ идетъ обыкновенно не довольно быстро, то и приходится прибѣгать къ займамъ. Но допускаются они лишь для точно указанныхъ цѣлей. Если же заемъ предназначается для покрытія бюджетнаго дефицита, то дефицитъ долженъ быть исчисленъ въ точности. Средства погашенія займа должны быть тоже вполнѣ обезпечены. По закону 1867 г. муниципальные совѣты вотируютъ займы съ погашеніемъ изъ чрезвычайныхъ сантимовъ, назначаемыхъ въ количествѣ не свыше 5 с. на 5 лѣтъ, или и изъ обыкновенныхъ доходовъ, если заемъ дѣлается на время не свыше 12 лѣтъ. Въ случаѣ несогласія мера съ мнѣніемъ общиннаго совѣта дѣлается представленіе префекту. На одобреніе его, во всякомъ случаѣ, представляются предположенія о займахъ, для погашенія конхъ чрезвычайный сборъ долженъ быть

*) Казна получаетъ за трудъ управленія 20 сантимовъ съ (франка) дохода но не свыше 1 фр. съ гектара.

больше 5 с., но въ предѣлахъ установленнаго генеральнымъ совѣтомъ максимума, или когда погашеніе изъ обыкновенныхъ средствъ имѣетъ продолжаться свыше 12 лѣтъ. Если же срокъ погашенія изъ чрезвычайныхъ средствъ превышаетъ 12 л., то заемъ утверждается декретомъ; причемъ, если доходы общины свыше 100 т. фр., то декретъ издается по опредѣленію Гос. Совѣта. И наконецъ займы, превышающіе 1 милліонъ фр., или составляющіе съ прежними неуплаченными, больше милліона, разрѣшаются лишь законодательнымъ порядкомъ. Въ общинахъ съ доходомъ ниже 100 т. фр. къ обсужденію вопросовъ о займахъ приглашаются въ муниципальный совѣтъ дополнительные члены изъ лицъ наиболѣе обложенныхъ, въ числѣ, равномъ числу членовъ совѣта. При просьбѣ о разрѣшеніи займа представляются документы о состояніи общинныхъ финансовъ и свѣдѣнія о средствахъ, изъ коихъ предполагается погашать заемъ.—Ходатайства объ отсрочкахъ уплаты старыхъ займовъ разсматриваются тѣмъ же порядкомъ, какъ новые займы.

Займы совершаются, или посредствомъ вызова публикаціями конкуррентовъ—капиталистовъ, или посредствомъ свободныхъ частныхъ сдѣлокъ (de gré à gré) съ кредиторами, или посредствомъ публичной подписки. Въ первомъ случаѣ составляется проектъ условій, содержащій въ себѣ способы и сроки взносовъ, наибольшій процентъ, предлагаемый на состязаніе и пр. Заемъ присуждается т. е. сдается на реализацію тому изъ конкуррентовъ, который сдѣлаетъ больше уступки на процентахъ *). Суммы, поступающія въ счетъ займа принимаетъ общинный сборщикъ.

Займы посредствомъ свободной сдѣлки дѣлаются или у частныхъ лицъ, или въ Сохранной Кассѣ (Caisse des depôts et consignations), или въ Обществѣ Поземельнаго Кредита.

Сроки и проценты по займамъ въ Сохранной Кассѣ нерѣдко измѣнялись. Прежній общеупотребительный срокъ былъ не свыше 10 лѣтъ; проценты были $4^1/_2{}^0/_0$ при 5 л. срокѣ подашенія и $5^0/_0$ при болѣе продолжительныхъ срокахъ. Съ 1879 г. установленъ 15 л. срокъ; проценты съ 1880 г. были опредѣлены въ $4^0/_0$, а съ 1 января 1883 г. въ $4^1/_4{}^0/_0$.—По займамъ изъ этой кассы на постройку школъ взимается $4^0/_0$ и сроки погашенія 30-лѣтніе. (Зак. 1878 и 80 г.). Долговымъ обязательствамъ общины, см. по желанію кредиторовъ, можетъ быть дана форма, или облигацій съ полугодовыми купонами, или срочныхъ рентъ (annuités), заключающихъ въ себѣ, какъ проценты, такъ и погашеніе.

Въ силу закона 6 іюля 1860 г. общины могутъ также дѣлать займы въ Обществѣ Поземельнаго Кредита. Они дѣлаются какъ съ ипотечнымъ обезпеченіемъ, такъ и безъ онаго, и реализируются въ наличныхъ деньгахъ, безъ выпуска облигацій. По правиламъ 1879 г. сроки погашенія назначены въ

*) Правила для займовъ, совершаемыхъ этимъ порядкомъ подробно опредѣлены въ законѣ 23 іюня 1879 и разъяснены въ циркулярѣ отъ 5 авг. того-же года.

30, 40 и 50 л.; уплата процентовъ, (теперь 5%, а до 1 янв. 1883 г.— 4½%) и погашенія производится пополугодно. Если община выбираетъ ссуду не всю разомъ, а по частямъ, то на невзятыя суммы ей начисляется 3½% годовыхъ; на суммы же, остающіяся невзятыми долѣе года начисляются лишь обыкновенные % текущаго счета.

Дѣлаются также займы въ Французскомъ Поземельномъ Банкѣ (Banque hypothécaire de France). Банкъ даетъ ссуды, какъ департаментамъ и общинамъ, такъ и торговымъ палатамъ и синдикатамъ (associations syndicales). Ссуды даются на сроки до 75 л., съ ежегоднымъ погашеніемъ и безъ онаго (т. е. съ произвольной уплатой), съ ипотечнымъ обезпеченіемъ и безъ него. Онѣ оплачиваются 4¼% или 5%, сообразно съ качествомъ гарантій, предложенныхъ заемщикомъ.

Въ случаѣ неудачи сдѣлать заемъ вышеизложенными способами, или невозможности къ нимъ обратиться, община можетъ получить разрѣшеніе сдѣлать свободный облигаціонный заемъ, посредствомъ публичной подписки. Условія такихъ займовъ должны быть представляемы предварительно на одобреніе министра вн. дѣлъ *).

Всякій заемъ долженъ быть реализованъ въ срокъ, опредѣленный въ актѣ, коимъ онъ разрѣшенъ. Въ противномъ случаѣ разрѣшеніе это теряетъ свою силу. Отсрочка реализаціи разсматривается уже какъ разрѣшеніе новаго займа.— Погашеніе займовъ и уплата процентовъ по нимъ вносятся въ общинный бюджетъ по отдѣлу чрезвычайныхъ расходовъ.

Замѣтимъ еще, что общины имѣютъ право конвертировать свои займы. Допущено это впервые поземельнымъ банкомъ и лишь съ недавняго времени общины окончательно получили право пользоваться пониженіемъ ссуднаго процента для конверсіи своихъ займовъ. Это случилось однако не безъ сопротивленія кредитныхъ учрежденій, ратовавшихъ (опираясь на ст. 1187 гражданскаго кодекса) за неприкосновенность разъ сдѣланныхъ займовъ. Въ 1880 г. министръ вн. дѣлъ рѣшилъ этотъ вопросъ тѣмъ, что предложилъ префектамъ непремѣнно включать въ условія вновь дѣлаемыхъ займовъ оговорку, что заемъ можетъ быть конвертированъ, если предложеніе о немедленномъ погашеніи его (т. е. въ виду возможности полученія новаго капитала за меньшій %) не будетъ принято кредиторами **).

7) *Привратный акцизъ и нѣкоторыя накладки****) *спеціально предназначаемые на чрезвычайные расходы и на уплату займовъ. (Taxes et surtaxes*

---

*) Общины могутъ также дѣлать займы въ Кассѣ проселочныхъ дорогъ (см. выше, стр. 359). Займы эти совершаются, спеціально для окончанія мѣстныхъ проселочныхъ дорогъ, на сроки до 30 лѣтъ, изъ 4% годовыхъ, заключающихъ въ себѣ и уплату капитала по 30 л. разсчету.

**) Подробности о займахъ см. Verdalle, Traité des emprunts des communes.

***) Подъ именемъ накладокъ—surtaxes—разумѣются общинныя прибавки къ казенному сбору съ ввоза крѣпкихъ напитковъ въ города.

d'octroi spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunt). Дополнительные сборы эти учреждаются, когда у общины нѣтъ никакихъ другихъ средствъ къ покрытію какой либо издержки временной и нетерпящей отлагательства или для платежей по займу. Учреждаются сборы эти обыкновенно на 5 лѣтъ, съ предоставленіемъ общиннымъ совѣтамъ продолжать ихъ и далѣе этого срока, но не выходя изъ максимума, указаннаго въ общемъ тарифѣ, ни изъ списка поименованныхъ въ немъ предметовъ. Въ противномъ случаѣ надо ходатайствовать о правительственномъ разрѣшеніи, которое и дается особымъ декретомъ.

8) *Всякіе случайные доходы. (Recettes accidentelles).* Сюда относятся доходы, являющіеся случайно, какъ-то: уплата общинамъ проторей и убытковъ, присуждаемыхъ по судебнымъ дѣламъ; уплата за земли, отходящія въ частное владѣніе при урегулированіи улицъ; начеты, напр. на общинныхъ сборщиковъ, остатки за сокращеніемъ расходовъ *) и пр., а также добровольныя подписки и наконецъ пособія отъ гос. казны. Одно изъ самыхъ легкихъ средствъ покрытія чрезвычайныхъ потребностей составляютъ добровольныя подписки, какъ не затрогивающія будущихъ средствъ общинъ, даваемыя добровольно и притомъ лицами, непосредственно заинтересованными въ выполненіи извѣстныхъ расходовъ. Подписные листы составляются по особой формѣ, идутъ на утвержденіе префекта и оплачиваются гербовымъ сборомъ (60 с. или 1 фр. 20 с.), какъ и списокъ (1 фр. 80 с.), на основаніи котораго казенный сборщикъ (percepteur) производитъ сборъ, по правиламъ взиманія прямыхъ налоговъ.—Къ сожалѣнію частная щедрость нерѣдко бываетъ очень мало податлива и приходится изыскивать другіе источники. Пособія отъ правительства даются, какъ мы уже говорили, въ случаѣ надобности, въ видѣ болѣе или менѣе постоянныхъ средствъ для народнаго образованія**) и для проселочныхъ дорогъ. Они даются также, причисляясь въ этомъ случаѣ къ случайнымъ средствамъ общинъ, на пріобрѣтеніе, поддержаніе и крупныя починки церковныхъ зданій. Сумма этихъ пособій составляетъ обыкновено не свыше $^1/_3$ или $^1/_4$ всего расхода.

Даются также чрезвычайныя пособія по случаю промышленныхъ кризисовъ и неурожаевъ, для раздачи нуждающимся и рабочимъ, оставшимся безъ работы, и для устройства благотворительныхъ мастерскихъ. Пособія эти поступаютъ обыкновенно въ распоряженіе префекта, который и распредѣляетъ ихъ между нуждающимися общинами.—Даются также пособія сельскохозяйственнымъ обще-

*) Излишки доходовъ за покрытіемъ расходовъ, при заключеніи бюджета общины, заносятся въ отдѣлъ чрезвычайныхъ ресурсовъ будущаго года.

**) Сверхъ того, закономъ 1 іюня 1878 г. предоставлена въ распоряженіе м-ра народнаго просвѣщенія сумма въ 60 м. фр. для пособій общинамъ на постройку зданій для учебныхъ заведеній (lycées, colléges et écoles primaires). Тѣмъ же закономъ и для той же цѣли учреждена касса, снабженная другими 60 м., для ссудъ общинамъ, на сроки до 30 л., за годовые 4%, включая тутъ и погашеніе. Въ числѣ постоянныхъ доходовъ общинъ остаются еще сборы за ученіе въ colléges, далеко впрочемъ не покрывающіе расходовъ на ихъ содержаніе.

ствамъ и съѣздамъ; пособія эти назначаютъ министры по представленію департаментскихъ совѣтовъ, съ приложеніемъ списковъ пособій, по степени необходимости. Оказываютъ общинамъ помощь и департаментскіе совѣты на устройство проселочныхъ дорогъ и начальныхъ училищъ. Средства для этого или выдѣляются изъ суммъ необязательныхъ сантимовъ, или образуются изъ спеціальныхъ и чрезвычайныхъ сантимовъ, или наконецъ получаются отъ займовъ

Кромѣ этихъ, болѣе или менѣе общихъ всѣмъ общинамъ, чрезвычайныхъ и случайныхъ средствъ, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ существуютъ еще свои спеціальные источники оныхъ и спеціально мѣстные налоги. Подчиняются они общимъ правиламъ, т. е. права общинъ на пользованіе ими, какъ и другими доходами обусловливаются мѣстными законами и обычаями. Есть далѣе частныя складчины (cotisations particulières) въ нѣк. общинахъ, наприм. для работъ по очищенію печистотъ (travaux des curages), по подчисткѣ лѣсовъ (élalages), на содержаніе случныхъ животныхъ, на жалованье кротоловамъ и др. Въ расходахъ на эти предметы участвуютъ складчиной, иногда общины, иногда отдѣльныя частныя лица. Сборы и расходы эти подлежатъ отчетности, но выполняются внѣ бюджета *).

Таковы чрезвычайныя средства общинъ и мѣры, принятыя закономъ въ предупрежденіе неразумнаго обращенія къ этому соблазнительному источнику. Мѣры эти, однако, по свидѣтельству свѣдущихъ лицъ, очень часто не достигаютъ своей цѣли. Почти по всей Франціи траты на предметы не только общественной пользы, но и излишней роскоши чрезвычайно возросли въ послѣдніе 25—30 лѣтъ и лежатъ тяжелымъ гнетомъ на бюджетахъ общинъ. Власти, надзирающія за дѣйствіями общинъ, скорѣе поощряютъ ихъ къ такимъ чрезвычайнымъ расходамъ, чѣмъ воздерживаютъ отъ нихъ.

Бюджетъ общины. Начало общиннымъ бюджетамъ положено закономъ 11 фримера VII г. (1 дек. 1798 г.), впервые указавшимъ классификацію общин-

*) Roy, 369.—Есть еще терминъ: cotisations municipales. Складчины эти входятъ въ составъ обыкновенныхъ случайныхъ доходовъ департамента и предназначаются для скорѣйшаго покрытія такихъ расходовъ, которые лежатъ съобща на нѣсколькихъ общинахъ, и выплачиваются, для удобства кредиторовъ общины, изъ одного центральнаго мѣста. Этимъ центральнымъ мѣстомъ является департаментское казенное казначейство (tresorier payeur général), въ которое и стекаются суммы, слѣдующія съ общинъ на расходы этого рода. Предметы этихъ расходовъ суть: веденіе списковъ гражданскаго состоянія и составленіе 10-лѣтнихъ таблицъ движенія населенія; заготовленіе окладныхъ книгъ, податныхъ списковъ и бланковъ увѣдомленій по сборамъ общинъ и публичныхъ учрежденій; содержаніе больныхъ, престарѣлыхъ и неизлѣчимыхъ; работы общаго интереса; разныя жалованья; содержаніе полиціи; врачебныя пособія бѣднымъ; подписка на разныя изданія и пр. Списокъ этихъ расходовъ составленъ по соглашенію министра вн. дѣлъ съ м-ромъ финансовъ и безъ обоюднаго ихъ согласія не можетъ быть измѣняемъ. Существуютъ также соглашенія нѣк. общинъ между собою по предметамъ, касающимся ихъ обоюдной пользы. Оказывающіеся при этомъ расходы (напр. по поддержанію общеполезныхъ дѣлъ и учрежденій) покрываются ими тоже съобща.

ныхъ доходовъ и расходовъ. Позднѣйшія главныя постановленія о нихъ заключаются въ законахъ 18 іюля 1837 и 24 іюля 1867 гг., и декретахъ 2 марта 1852 и 31 мая 1862 г. и, наконецъ, въ законѣ 5 апрѣля 1884 г., отмѣнившемъ и замѣнившемъ собою законы 1837 и 67 гг.

Расходы и доходы общинъ имѣютъ законное основаніе только въ бюджетѣ и дополнительныхъ къ нему разрѣшеніяхъ. Право установленія его принадлежитъ исключительно муниципальному совѣту, какъ и право принятія отчетовъ мера и казначея. Составленіе проекта бюджета принадлежитъ къ числу важнѣйшихъ обязанностей мера. Онъ-же, какъ распорядитель расходовъ, составляетъ и отчетъ по заключенному финансовому періоду, служащій руководствомъ совѣту при обсужденіи новаго бюджета. Обсужденіе это, разсмотрѣніе отчетовъ и окончательное регулированіе исполненія бюджета истекшаго года дѣлается въ майской сессіи м. совѣта *). Отсюда проектъ бюджета представляется подпрефекту, который передаетъ его, съ своимъ мнѣніемъ, префекту на окончательное утвержденіе, кромѣ бюджетовъ нѣкоторыхъ большихъ городовъ, утверждаемыхъ Президентомъ Республики **).

До закона 24 іюля 1867 г. власть, утверждающая бюджетъ, имѣла право уничтожать и сокращать, но не увеличивать назначенія, дѣлаемыя муниципальными совѣтами на необязательные расходы. По постановленію закона 1867 г., вошедшему и въ законъ 1884 г., утверждающая власть не имѣетъ этого права, коль скоро на всѣ обязательные расходы назначеніе сдѣлано и никакой изъ чрезвычайныхъ источниковъ не ассигнуется одновременно на расходы обязательные и необязательные. Но если кредиты на расходы обязательные не предусмотрѣны или недостаточно покрыты въ проектѣ бюджета, то они включаются въ бюджетъ властію префекта по опредѣленію совѣта префектуры, а въ общинахъ съ доходомъ отъ 3 м. фр.—декретомъ Президента Республики. Но во всякомъ случаѣ дѣло предлагается предварительно на обсужденіе муниципальнаго совѣта. Внося новые кредиты, надо найти и средства для ихъ покрытія; это лежитъ на обязанности м. совѣта; а если-бы онъ отказался, то учреждается декретомъ правительства чрезвычайный сборъ, не выходя изъ максимума, опредѣляемаго ежегодно бюджетнымъ закономъ; если-же сборъ выше этого максимума, то издается спеціальный законъ.

---

*) Занятія этой сессіи идутъ въ такомъ порядкѣ: сперва разсматривается отчетъ мера и казначея и установляются дополнительныя главы къ заключенному бюджету предшествовавшаго періода; потомъ обсуждаются предположенія относительно новаго бюджета; наконецъ, если нужно, вотируются, при участіи наиболѣе обложенныхъ членовъ общины, дополнительные налоги для покрытія дефицита истекшаго года, недостатка въ доходахъ и чрезвычайныхъ расходовъ общаго интереса.

**) До закона 1884 г. бюджеты городовъ со 100 и болѣе т. фр. дохода, въ случаѣ включенія чрезвычайныхъ налоговъ, утверждались декретами правительства. Теперь утверждаются декретомъ Президента Республики, по докладу м-ра вн. дѣлъ, только бюджеты городовъ съ доходомъ въ 3 м. фр. и свыше. Города эти: Парижъ, Марсель, Бордо, Ліонъ и Руанъ.

Если почему либо бюджетъ не будетъ установленъ окончательно къ началу финансоваго періода, то обыкновенные доходы и расходы реализуются по бюджету предшествовавшаго года впредь до утвержденія новаго бюджета. Если бы не былъ вотированъ и бюджетъ предъидущаго года, то новый бюджетъ составляется префектомъ въ совѣтѣ префектуры *).

Бюджеты общинъ составляются по общей формѣ, данной м-ромъ вн. дѣлъ. Подобно департаментскому и государственному бюджетамъ, общинный бюджетъ дѣлится на *обыкновенный*, содержащій въ себѣ ежегодные обязательные и необязательные, постоянные общеполезные расходы, и *чрезвычайный*, заключающій въ себѣ расходы случайные или временные. Въ отдѣлъ доходовъ обыкновеннаго бюджета вносятся всѣ обыкновенные доходы; а если ихъ окажется недостаточно для покрытія обязательныхъ расходовъ, то учреждается дополнительный сборъ (centimes pour insuffisance de revenus) по постановленію префекта; въ другихъ случаяхъ сборы эти учреждаются декретами. Въ отдѣлъ доходовъ чрезвычайнаго бюджета вносятся всѣ чрезвычайные и случайные доходы.

Составляется бюджетъ на годъ, съ 1 января по 31 декабря. Дополнительный-же срокъ для его исполненія продолжается по 31 марта слѣдующаго года, когда и заключаются окончательно счеты истекшаго финансоваго періода и всѣ неизрасходованные кредиты закрываются.

Такъ какъ первоначальный бюджетъ обыкновенно приходится пополнять во время исполненія, то и различаются два бюджета: *первоначальный* или *основный* (budget primitif ou principal) и *дополнительный* (b. supplémentaire ou additionnel), служащій для окончательнаго регулированія исполненія основнаго бюджета.

Изложеніе основнаго бюджета заканчивается общимъ сводомъ доходовъ и расходовъ, съ указаніемъ ожидаемаго остатка или дефицита. Въ послѣднемъ случаѣ муниципальный совѣтъ обязанъ возстановить равновѣсіе сокращеніемъ или отсрочкой необязательныхъ расходовъ или внесеніемъ, буде возможно, новыхъ рессурсовъ. Если недостаетъ средствъ на расходы обыкновенные, то покрытіе производится прибавочными сантимами по отдѣлу обыкновенныхъ доходовъ. Для покрытія-же расходовъ случайныхъ обращаются къ доходамъ чрезвычайнымъ. Впрочемъ бюджетъ можетъ быть сведенъ и съ дефицитомъ, если предвидится возможность покрыть его остатками отъ исполненія бюджета предшествовавшаго, которые въ такомъ случаѣ и входятъ въ составъ дополнительнаго бюджета.

Бюджетъ долженъ быть утвержденъ до наступленія того года, на который онъ назначенъ. При наступленіи-же года, онъ долженъ быть уже въ рукахъ муниципальнаго сборщика. Другой экземпляръ его долженъ находиться у мера, для справокъ плательщиковъ. Кромѣ того, посылаются три экземпляра основ-

*) Спеціальная делегація, образуемая декретомъ Президента Республики въ случаѣ распущенія м. совѣта, не имѣетъ права ни составлять бюджета, ни принимать отчетности.

наго бюджета для главнаго округа общины (arrondissement chef-lieu) и по 4 экземпляра для прочихъ округовъ. Въ общинахъ съ доходомъ не менѣе 100 т. фр. бюджеты публикуются обязательно; въ прочихъ-же, если муниципальный совѣтъ назначитъ на то сумму. Утвержденный основный бюджетъ измѣненъ уже быть не можетъ. Поправки же и дополненія къ нему присоединяются уже по его исполненіи, т. е. въ майской сессіи слѣдующаго года, подъ названіемъ дополнительнаго бюджета, предъ разсмотрѣніемъ бюджета будущаго года.

Въ этотъ дополнительный б. вносятся: a) въ отдѣлъ доходовъ: остатки доходовъ отъ исполненія предшествовавшаго періода, недополученныя суммы, и доходы, непредусмотрѣнные въ первоначальномъ бюджетѣ; b) въ отдѣлъ расходовъ: дефицитъ, если онъ оказался при заключеніи бюджета, предстоящія доплаты по расходамъ и дополнительные кредиты, разрѣшенные во время исполненія бюджета. Дополнительный бюджетъ служитъ т. о. связью между только что заключеннымъ періодомъ и періодомъ текущимъ. Этотъ бюджетъ не долженъ быть сводимъ съ дефицитомъ, кромѣ того случая, когда предвидится, что дефицитъ покроется избыткомъ доходовъ основнаго бюджета или приращеніемъ доходовъ или наконецъ сбереженіями, сдѣланными по нѣкоторымъ статьямъ расходовъ. Бюджетъ дополнительный вотируется по статьямъ, вообще тѣмъ-же порядкомъ, какъ и основный. Дополнительный бюджетъ тоже доставляется: въ 3 экземплярахъ для главнаго округа и въ 4 для прочихъ округовъ. Доставляются имъ также: сводъ предстоящихъ доплатъ и дополученій и два экземпляра разсужденій м. совѣта по поводу окончившагося періода.

Добавочные кредиты, оказывающіеся необходимыми по утвержденіи бюджета, вотируются и утверждаются префектомъ или Президентомъ Республики тѣмъ-же порядкомъ, какъ и бюджетъ. Впрочемъ общинамъ внушено по возможности избѣгать испрашиванія такихъ кредитовъ во всякое время, а пріурочивать свои требованія ко времени выработки дополнительнаго бюджета.

На покрытіе недостаточности кредитовъ и на удовлетвореніе расходовъ, непредусмотрѣнныхъ въ бюджетѣ, обращаются суммы отъ закрытыхъ кредитовъ, входящія въ рессурсы дополнительнаго бюджета. Если-же новые расходы являются уже послѣ составленія этого послѣдняго, то они покрываются изъ свободныхъ фондовъ общины. Въ крайнемъ случаѣ меръ можетъ предложить м. совѣту покрыть неотложные расходы изъ кредитовъ, назначенныхъ на необязательные расходы. Обыкновенно впрочемъ вносится въ бюджетъ кредитъ на непредвидѣнные расходы. Сумма этого кредита можетъ быть уменьшена или и совсѣмъ исключена только въ томъ случаѣ, когда не будетъ остатка отъ обыкновенныхъ доходовъ, за покрытіемъ всѣхъ обязательныхъ расходовъ. Объ употребленіи этого кредита меръ даетъ отчетъ совѣту въ первомъ же послѣ того засѣданіи, подкрѣпляя оный оправдательными документами. Новый законъ не удержалъ прежняго правила, по которому допускалось сокращать кредитъ на непредвидѣнные расходы, если онъ превышалъ $^1/_{10}$ общиннаго дохода. Теперь предоставляется м. совѣтамъ право вносить въ

этотъ кредитъ всѣ свободные фонды, остающіеся за удовлетвореніемъ расходовъ обязательныхъ. Расходованіе этого кредита прежде производилось лишь съ одобренія префекта или супрефекта. Теперь расходуетъ меръ, съ отчетностію передъ м. совѣтомъ. Если-бы оказалось при этомъ расходованіе на предметы незаконные, то префектъ можетъ объявить постановленіе о томъ недѣйствительнымъ и потребовать съ подлежащихъ лицъ возврата неправильно истраченныхъ суммъ.

Исполненіе бюджета лежитъ на обязанности мера, подъ наблюденіемъ высшаго начальства. Сомнѣнія, возникающія при исполненіи, разрѣшаются тою властью, которою бюджетъ утвержденъ. Въ случаѣ несогласія своего съ разъясненіями, данными префектомъ, община можетъ подавать возраженіе министру внутреннихъ дѣлъ.

Сборомъ общинныхъ доходовъ и производствомъ расходовъ, по предписаніямъ мера, завѣдуетъ сборщикъ казенныхъ налоговъ (percepteur); но общины съ доходомъ свыше 30 т. фр. могутъ учреждать особыхъ муниципальныхъ сборщиковъ или казначеевъ (receveur municipal spécial). Лица эти раздѣляются на три класса по размѣру получаемаго содержанія и представляютъ соотвѣтственные тому залоги. Казенный сборщикъ, исполняя обязанности общиннаго, тоже вноситъ залогъ *). По закону 1837 г. спеціальные сборщики утверждались въ должности королемъ; теперь-же только въ общинахъ съ доходомъ свыше 300 т. фр. ихъ утверждаетъ Президентъ Республики, по представленію министра финансовъ; въ прочихъ-же—утверждаетъ префектъ, изъ числа 3 кандидатовъ, представляемыхъ м. совѣтомъ. Муниципальные казначеи состоятъ подъ наблюденіемъ казенныхъ казначеевъ (receveurs des finances de l'arrondissement); но эти послѣдніе отвѣтствуютъ за ихъ дѣйствія только тогда, когда общинный сборщикъ (receveur) есть вмѣстѣ и казенный (percepteur).

Всѣ муниципальные доходы, для которыхъ въ законахъ и уставахъ не предписано какого-либо особаго способа собиранія, взимаются по спискамъ (états), составленнымъ меромъ и утвержденнымъ префектомъ или супрефектомъ. Представляемыя плательщиками возраженія разбираются сокращеннымъ судебнымъ порядкомъ.

Сборщикъ, получивъ черезъ казеннаго казначея (receveur des finances) податные списки, раскладки и росписанія натуральной повинности, копіи съ договоровъ, контрактовъ, судебныхъ постановленій и пр., относящихся до доходовъ, собираніе которыхъ ему поручено, принимаетъ, подъ личною отвѣтственностью, всѣ мѣры, необходимыя для своевременнаго и бездоимочнаго поступ-

*) Зак. 27 февр. 1884 г.: спеціальные сборщики: 1-й классъ: жалованье свыше 10 т. фр., залогъ въ $7^1/_2$ разъ больше жалованья; 2-й кл. жалованье свыше 5 т., залогъ въ $6^1/_2$ разъ больше; 3-й кл. жалованье меньше 5 т., залогъ въ $4^1/_2$ раза больше жалованья. Казенный сборщикъ въ званіи общиннаго (percepteur-receveur municipal) вноситъ залогъ, равняющійся тройной суммѣ всего содержанія, получаемаго имъ отъ казны, общины и благотворительныхъ учрежденій.

ленія доходовъ. Онъ-же наблюдаетъ за цѣлостью общинной собственности, правъ, привиллегій и ипотекъ, за своевременнымъ поступленіемъ имуществъ, завѣщанныхъ и подаренныхъ общинѣ и т. д. Хотя по принципу общинный казначей долженъ быть исключительнымъ пріемщикомъ всѣхъ доходовъ, однако во множествѣ случаевъ у него только централизуются сборы, собираемые по мелочамъ особыми агентами, назначаемыми отъ мера или префекта, или доставляемые откупщиками и содержателями. Порядокъ собиранія опредѣляется вообще м. совѣтомъ, съ одобренія высшаго начальства, буде нѣтъ обязательныхъ правилъ на тѣ или др. случаи. Собираніе прямыхъ мѣстныхъ налоговъ дѣлается по раскладкѣ, дѣлаемой м. совѣтомъ и утверждаемой префектомъ, и примѣняясь къ правиламъ собиранія государственныхъ налоговъ. Тоже и относительно собиранія спеціально-мѣстныхъ налоговъ. Общинный сборщикъ не есть однако окончательный хранитель суммъ: онъ можетъ держать у себя въ кассѣ только суммы, нужныя для текущихъ расходовъ. Всѣ-же прочія, коль скоро ихъ наберется до 100 фр., онъ долженъ передавать на храненіе въ казенныя казначейства. Здѣсь начисляются на нихъ извѣстные проценты въ пользу общинъ.

Сборщикъ отвѣтствуетъ за поступленіе доходовъ, такъ что, если невозможность взысканія имъ не будетъ доказана, то недоимка, какъ и при государственныхъ налогахъ, обращается на него самого. Онъ-же, именемъ общины, принимаетъ и мѣры къ взысканію. Допускаются однако отсрочки въ принятіи экзекутивныхъ мѣръ противъ неплательщиковъ. Отсрочки даются сборщикомъ по соглашенію съ меромъ; о болѣе продолжительныхъ, по обсужденіи въ м. совѣтѣ, представляется на утвержденіе префекту. Обо всѣхъ отсрочкахъ общинный казначей (сборщикъ) обязанъ немедленно увѣдомлять префекта и департаментскаго и казеннаго казначея. Въ случаѣ доказанной невозможности взысканія, при отсутствіи какихъ либо упущеній со стороны казначея, неполученныя суммы списываются со счетовъ, по его просьбѣ, муниципальными совѣтами, съ утвержденіемъ префектомъ. Но этимъ не всегда оканчивается дѣло: совѣтъ префектуры и счетная палата при окончательной повѣркѣ отчетовъ казначея могутъ найти оправданія его недостаточными и обратить на него взысканіе недоимки. Казенный казначей, въ силу своей обязанности наблюдать за общинными казначеями, отвѣтствуетъ своимъ имуществомъ за сдѣланныя ими упущенія въ сборѣ доходовъ. Отвѣтственность эта снимается только въ случаѣ обнаруженія обстоятельствъ, независѣвшихъ отъ дѣятельности надзора. Въ видахъ-же осуществленія этого надзора казенный казначей долженъ быть поставляемъ въ извѣстность о всѣхъ распоряженіяхъ, касающихся счетной части въ общинахъ. А потому (зак. 1862 г.) онъ получаетъ отъ префекта раскладочные списки, тарифы, списки мѣстныхъ складокъ (cotisations locales) и отъ себя уже передаетъ ихъ общиннымъ сборщикамъ. Онъ-же повѣряетъ ихъ годовые счеты, раньше представленія ихъ м. совѣтамъ, и руководитъ исполненіемъ приговоровъ счетной палаты и постановленій совѣтовъ префектуръ по предметамъ этой отчетности.

Производство расходовъ, т. е. право предписанія выдачъ принадлежитъ исключительно администраціи, въ лицѣ мера или заступающаго его товарища. Онъ распоряжается кредитами соотвѣтственно ихъ назначенію. Предписанія кассиру (caissier payeur) о выдачахъ денегъ дѣлаются въ формѣ ассигновокъ (ordonnance, mandat). Но если бы меръ (или товарищъ его) отказалъ въ выдачѣ ассигновки на расходъ, надлежащимъ образомъ утвержденный, то префектъ имѣетъ право сдѣлать постановленіе о выдачѣ по опредѣленію совѣта префектуры.

Кредиты имѣютъ силу только съ 1 января по 31 декабря того года, на который даны. Такъ что дополнительный срокъ, по 31 марта, служитъ только для производства уплатъ по расходамъ, предписаннымъ въ истекшемъ еще году, а не для выдачи новыхъ предписаній за годъ истекшій. Ассигновки по счетамъ истекшаго года могутъ быть выдаваемы до 15 марта слѣдующаго года; но если выдача не сдѣлана до 31 марта, то ассигновка считается уже недѣйствительною. Расходъ этотъ можетъ однако быть перенесенъ въ бюджетъ новаго текущаго года. Спеціализація кредитовъ въ общинныхъ бюджетахъ несравненно строже, чѣмъ въ департаментскихъ: даже оставшіеся безъ употребленія кредиты и части ихъ меръ не можетъ переносить на другія статьи.

Расходованіе складочныхъ суммъ разныхъ общинъ (cotisations municipales), на ихъ совмѣстные расходы производится, для удобства получателей, изъ центральной кассы общинныхъ складокъ, т. е. изъ департаментскаго казначейства, по ассигновкамъ префектовъ. Это service des cotisations municipales. Каждый предметъ здѣсь имѣетъ свой спеціальный кредитъ. Префектъ составляетъ счетъ суммъ, слѣдующихъ къ полученію изъ каждой общинной кассы и передаетъ его генеральному сборщику къ исполненію.

Каждые три мѣсяца общинный казначей представляетъ меру вѣдомость о положеніи общинной кассы и, сверхъ того, ежемѣсячно краткую записку о полученіяхъ и выдачахъ за истекшій мѣсяцъ, по каждой статьѣ бюджета.

По окончаніи бюджетнаго періода, съ дополнительнымъ срокомъ, меръ изготовляетъ свой административный отчетъ (compte moral ou administratif), заключающій въ себѣ указаніе доходовъ и расходовъ и изложеніе всѣхъ операцій, съ объяснительною запиской. Отчетъ представляется м. совѣту, въ майскую сессію, и разсматривается прежде новаго бюджета. Административный отчетъ есть воспроизведеніе, въ дѣйствительномъ исполненіи, бюджета истекшаго года, бюджета дополнительнаго и спеціальныхъ разрѣшеній кредитовъ, данныхъ во время исполненія бюджета. Къ нему прилагаются: счетъ суммъ, еще невыплаченныхъ и счетъ предстоящихъ полученій; счеты эти входятъ въ составъ дополнительныхъ главъ исполненнаго бюджета. Счеты эти меръ составляетъ при помощи общиннаго казначея. Послѣдній, сверхъ того, въ 2-недѣльный срокъ по истеченіи окончательнаго бюджетнаго срока, представляетъ меру счетный обзоръ исполненнаго бюджета (état de situation de l'éxercice clos). Обзоръ этотъ прилагается къ отчету мера, въ качествѣ оправдательнаго документа. На основаніи административнаго отчета и всѣхъ этихъ документовъ меръ составляетъ про-

токолъ окончательнаго регулированія бюджета, въ ту же сессію представляемый м. совѣту *). Заключеніе совѣта, за подписью всѣхъ его членовъ, представляется префекту, который и постановляетъ окончательное рѣшеніе при всякой суммѣ доходовъ общины. Одобреніе отчета префектомъ даетъ меру окончательную очистку.

Отчетъ общиннаго казначея (compte de gestion) содержитъ въ себѣ свѣдѣнія о всѣхъ операціяхъ, сдѣланныхъ имъ въ истекшемъ году, по исполненію бюджета. Къ нему прилагаются въ качествѣ объяснительныхъ и оправдательныхъ документовъ: бюджетъ со всѣми дополненіями, копія съ административнаго отчета, съ разсужденій м. совѣта, отчетъ о состояніи актива общины, протоколъ о состояніи кассы къ 31 декабря и др. документы. Отчетъ этотъ, по провѣркѣ казеннымъ казначеемъ и м. совѣтомъ, передается въ совѣтъ префектуры, если доходы общины не превышаютъ 30 т. фр., или въ счетную палату (cour des comptes), при большей цифрѣ дохода. Отчетъ долженъ быть представленъ не позже 1 сентября года, слѣдующаго за бюджетнымъ **).

Казначей можетъ апеллировать на рѣшеніе совѣта префектуры въ счетную палату, а на ея рѣшеніе въ Гос. Совѣтъ. Но апелляція на палату допускается только въ случаѣ нарушенія ею формы или законовъ и притомъ не раньше, какъ на второе постановленіе палаты, сдѣланное ею по разсмотрѣніи объясненій казначея на ея первое, предварительное постановленіе.

Есть еще одинъ видъ отчетности—отчетность внѣ общаго порядка или тайная (comptabilité extraréglementaire ou occulte), возникающая, когда кто либо помимо общиннаго казначея (напр. меръ), не будучи спеціально отчетнымъ лицомъ (comtable en titre), вмѣшивается въ управленіе общественными суммами и дѣлается, вслѣдствіе того, лицомъ отчетнымъ. Въ такомъ случаѣ лицо это подчиняется всѣмъ обязанностямъ и всей отвѣтственности настоящихъ, законныхъ отчетныхъ лицъ. Такая отчетность называется тайною (occulte), хотя бы помянутое участіе неподлежащаго лица и не было тайнымъ. Отвѣтственность погашается только 30 л. давностью, считая со времени прекращенія обязанностей отчетнаго лица.

Законъ относится къ géstion occulte довольно странно: онъ допускаетъ ее и въ тоже время угрожаетъ за вмѣшательство лица не въ свое дѣло. До закона 1867 г. примѣнялось къ этимъ лицамъ не только запрещеніе на недвижимую собственность, но и личное задержаніе. Въ случаѣ дѣйствительныхъ злоупотребленій и подлоговъ примѣняется уголовное преслѣдованіе. Если эти лица не передаютъ получаемыхъ ими суммъ своевременно въ подлежащія кассы, то со

*) При разсмотрѣніи отчета мера въ м. совѣтѣ предсѣдательствуетъ одинъ изъ муниципальныхъ совѣтниковъ, по жребію. Меръ можетъ присутствовать при преніяхъ, но удаляется, когда совѣтъ приступаетъ къ постановленію рѣшенія объ отчетѣ.

**) Въ противномъ случаѣ казначей можетъ быть подвергнутъ штрафу отъ 10 до 100 и отъ 50 до 500 фр. за каждый мѣсяцъ просрочки, см. по мѣсту, куда отчетъ долженъ быть представленъ.

дня истеченія срока для передачи должны оплачивать ихъ 5 процентами. Казначеи, допустившіе завѣдомо такое хозяйничанье или и просто недонесшіе о немъ также могутъ подвергаться отвѣтственности за суммы, бывшія предметомъ его дѣйствій. Если плательщики вносятъ деньги не установленному сборщику, а другому лицу, то и они не считаются вполнѣ очистившимися и могутъ быть привлечены къ вторичной уплатѣ, въ кассу регулярнаго сборщика.— Расходы, сдѣланные въ gestion occulte, должны быть предварительно разрѣшены м. совѣтомъ и одобрены префектомъ, а департаментскіе—генеральнымъ совѣтомъ—въ томъ смыслѣ, что они допущены въ видахъ дѣйствительной пользы для общины или департамента. Это послѣднее требованіе введено вслѣдствіе того, что злоупотребленія gestion occulte проявляются не только въ сокрытіи доходовъ, но и въ видѣ фиктивныхъ расходныхъ предписаній (mandats fictifs), весьма распространенныхъ, какъ въ общинномъ, такъ и въ департаментскомъ хозяйствѣ, и имѣющихъ цѣлью дать кредиту иное назначеніе, чѣмъ то, для котораго онъ разрѣшенъ. Операціи эти, правильныя по внѣшности, обставляемыя узаконенными документами (хотя и ложными), довольно трудно открываются контролемъ. Законъ строго преслѣдуя такія операціи, однако снисходитъ къ нимъ, если не сдѣлано злоупотребленія деньгами, а только нарушенъ законный порядокъ.

Префектъ, какъ только получитъ свѣдѣніе о comptabilité occulte, дѣлаетъ постановленіе о передачѣ ея въ вѣдѣніе компетентной юрисдикціи (т. е. совѣта префектуры или счетной палаты) и доставляетъ этой послѣдней документы, какіе могъ собрать. Юрисдикція эта предписываетъ неправильному отчетному лицу представить счеты сдѣланныхъ имъ полученій и платежей. Должны быть примѣнены всѣ гарантіи, примѣняемыя къ правильнымъ отчетнымъ лицамъ. Министры: финансовъ и вн. дѣлъ также могутъ доводить о comptabilité occulte до свѣдѣнія учрежденій, повѣряющихъ общинные счеты (т. е. счетной палаты или совѣта префектуры, по принадлежности). Учрежденія эти могутъ и сами, или по просьбѣ заинтересованныхъ сторонъ, и по требованію министерствъ подвергать эту отчетность своей юрисдикціи *).

Законъ 1884 г. значительно увеличилъ самостоятельность общины: по прежнему законодательству постановленія м. совѣтовъ не имѣли силы безъ

*) Надо замѣтить еще, что сколько нибудь значительныя операціи этого рода почти не могутъ быть дѣйствіемъ одного лица, особенно когда для оправданія расхода сочиняются фиктивные документы. Тутъ нужно участіе многихъ лицъ, изъ числа служащихъ, поставщиковъ и др., для составленія документовъ и квитанцій отъ имени фиктивныхъ кредиторовъ общины, департамента или казны. Всѣ эти участники въ gestion occulte подвергаются, въ случаѣ злоупотребленій, отвѣтственности наравнѣ съ главнымъ дѣятелемъ, по мѣрѣ вины.

Вообще къ gestion occulte принадлежатъ не только произвольное и тайное вмѣшательство, но и совершенно добросовѣстныя и явныя дѣйствія неподлежащихъ лицъ, вызываемыя необходимостью или пользою, внѣ общаго порядка отчетности. Но есть

утвержденія префектомъ и онъ могъ кассировать ихъ не только въ случаѣ нарушенія закона, но и по требованіямъ заинтересованныхъ сторонъ. Новый законъ предоставляетъ рѣшеніямъ м. совѣта полную силу, за исключеніемъ лишь незаконности ихъ и нѣкоторыхъ случаевъ, гдѣ сохранено утвержденіе ихъ префектомъ или высшею властью. Таковы: случаи распоряженія общинною собственностью, бюджетъ, дополнительные кредиты, чрезвычайные налоги, займы и нѣк. др. Въ вотированіи бюджета и распоряженіяхъ кредитами также дана значительная свобода противъ прежняго порядка; такъ кредитами на непредвидѣнные расходы теперь мэръ распоряжается безъ предварительнаго разрѣшенія, хотя финансовая сторона новаго закона и не принадлежитъ къ числу наиболѣе либеральныхъ. Но можно примѣтить здѣсь то общее начало, что во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда законъ могъ опредѣлить точно предѣлы, гарантирующіе интересы государства, онъ предоставилъ исполнительную силу и постановленіямъ муниципальныхъ совѣтовъ о налогахъ и расходахъ. Т. о. община можетъ пріобрѣтать собственность, предпринимать работы и пр., въ предѣлахъ имѣющихся средствъ, учреждать нѣк. чрезвычайные сборы, увеличивать octrois и продолжать сроки ихъ взиманія, сообразуясь съ общимъ тарифомъ и—свободно употреблять свои обыкновенные доходы, за удовлетвореніемъ обязательствъ, сопряженныхъ съ общимъ интересомъ. Ограниченія-же свободы общинъ въ новомъ законѣ, повидимому, не тяжелы, да и вполнѣ оправдываются требованіями общественныхъ и государственныхъ интересовъ.

Общія замѣчанія о французскихъ мѣстныхъ налогахъ.

Въ виду того, что сказано нами выше (стр. 93—101 и 106—115) о системѣ накладныхъ сборовъ и о мѣстныхъ косвенныхъ налогахъ, нѣтъ надобности много здѣсь распространяться о качествахъ французской системы мѣстнаго обложенія. Очевидно, что особеннаго сочувствія она не заслуживаетъ и не можетъ служить образцомъ. Относительно системы прямыхъ мѣстныхъ налоговъ Франціи можно правда замѣтить, что она обладаетъ однимъ существеннымъ качествомъ—повсемѣстнымъ однообразіемъ устройства, вслѣдствіе своей зависимости отъ государственныхъ прямыхъ налоговъ; но въ этомъ и все ея достоинство, если можно видѣть его въ однообразіи. Измѣняются оклады, но основа

---

comptabilité occulte совершенно предосудительная, какъ напр. такъ называемыя *caisses noires*—отдѣльныя кассы, составляемыя изъ какихъ нибудь утаенныхъ отъ общаго контроля источниковъ. Такія кассы особенно развились въ эпоху революціи, когда общины въ борьбѣ съ крайностями правительственной централизаціи, создавали себѣ такія кассы для спасенія своихъ и департаментскихъ доходовъ отъ притязаній центральной власти. Законъ 28 апр. 1816 г. обезпечилъ неприкосновенность общинныхъ доходовъ и привелъ къ уничтоженію множества этихъ кассъ; но въ малыхъ размѣрахъ онѣ существуютъ и понынѣ. Ср. J. des Ec. 1878, I, рѣчь Petitjean'a о comptables occultes.

остается все одна и таже. Этимъ устраняются, какъ замѣчаетъ Л. Больё, тѣ аномаліи, которыя могла бы породить фантазія мѣстныхъ администраторовъ, и упрощается счетоводство. Но вѣдь однородность системы, а съ нею и простота въ счетоводствѣ могли бы быть созданы и безъ пріурочиванія мѣстныхъ налоговъ къ государственнымъ, если бы законодатель далъ нормальную систему мѣстныхъ налоговъ, съ предоставленіемъ пользоваться ею въ болѣе или менѣе полномъ объемѣ, см. по состоянію мѣстныхъ нуждъ. Л. Больё говоритъ также, будто французская система накладныхъ сборовъ больше гарантируетъ мѣстное хозяйство отъ растратъ и удешевляетъ управленіе мѣстными финансами,— чѣмъ, напримѣръ, система англійская, которая хотя и не оказываетъ большихъ неудобствъ въ Англіи, но за то блестящимъ образомъ обнаружила ихъ въ Америкѣ. Смѣемъ думать однако, что возможность растратъ существуетъ и при близкой связи завѣдыванія мѣстными суммами съ завѣдываніемъ казенными: вѣдь растрачиваются и казенныя деньги. А ввести строгій контроль возможно при всякой системѣ. Но, какъ мы знаемъ, и французской системѣ злоупотребленія не чужды: что такое gestion occulte, какъ не злоупотребленіе? Положимъ законъ смотритъ на такое хозяйничаніе сквозь пальцы, и вредныя послѣдствія отъ него, повидимому, не часты; но все таки же это составляетъ отвлеченіе средствъ отъ ихъ прямаго назначенія.

Наибольшую долю мѣстнаго прямаго обложенія составляютъ сантимы, упадающіе на поземельную собственность: это, какъ извѣстно, имѣетъ свое основаніе; потому что мѣстныя улучшенія приносятъ наибольшую пользу именно ей. Но извѣстно также что налоги, упадающіе на недвижимую собственность, устроены во Франціи на исчисленіяхъ очень несвѣжихъ; а постоянно увеличивающееся число накладныхъ сантимовъ вноситъ все больше неравномѣрности. Въ новѣйшее время правительство предоставило мѣстности заботу о переоцѣнкахъ; но генеральные совѣты не обнаружили стремленія къ этому дѣлу, что и очень понятно, объясняетъ Л. Больё, въ такой странѣ, какъ Франція, пріученной всѣми традиціями къ правительственной иниціативѣ въ реформахъ и улучшеніяхъ. Вслѣдствіе же системы накладныхъ сборовъ реформа мѣстныхъ прямыхъ налоговъ невозможна безъ реформы государственныхъ налоговъ. Т. о., думаетъ Л. Больё, слѣдовало бы: пересмотрѣть поземельный кадастръ; отдѣлить налогъ съ сельскихъ строеній отъ налога съ сельскихъ земель; сдѣлать квартирный налогъ пропорціональнѣе цѣнамъ найма; улучшить распредѣленіе налога промысловаго; замѣнить налогъ на двери и окна другимъ, болѣе раціональнымъ способомъ обложенія. Для общинъ впрочемъ Л. Больё ожидаетъ, какъ и для государства, многаго отъ ихъ промышленной собственности (domaine industriel), каковы рынки, водопроводы, газъ и пр. Съ погашеніемъ займовъ, сдѣланныхъ для этихъ сооруженій, онѣ будутъ давать весьма значительный чистый доходъ, который, надѣется Л. Больё, поможетъ упраздненію octrois. Для департаментовъ подобный-же выгодный въ будущемъ источникъ онъ видитъ въ желѣзныхъ дорогахъ мѣстнаго интереса, которыя лѣтъ черезъ

75 сдѣлаются чистою ихъ собственностью,—и въ каналахъ, которые также, съ погашеніемъ сдѣланныхъ на нихъ затратъ, станутъ приносить значительный чистый доходъ. Онъ указываетъ при этомъ на Англію и Ирландію, гдѣ газъ и водопроводы составляютъ очень крупную статью городскихъ доходовъ. Но это статья, имѣющая финансовое значеніе лишь въ городахъ, да и здѣсь конечно желательно, чтобъ пользованіе этими учрежденіями было какъ можно всѣмъ доступнѣе. Потому что крупный доходъ, обусловливаемый высокою платою за эти услуги, противорѣчитъ ихъ основной цѣли—общеполезной и санитарной. Л. Больё довольно рѣшительно также высказывается противъ octroi и предлагаетъ замѣнить его налогомъ поземельнымъ и гл. обр. квартирнымъ *). Въ тоже время однако онъ сознаетъ, что упраздненіе octrois, при отсутствіи значительныхъ избытковъ въ доходахъ отъ налоговъ, будетъ очень труднымъ дѣломъ, что для этого потребовалось-бы очень значительное увеличеніе прямыхъ налоговъ. А для того, чтобы реформа не оказалась слишкомъ тяжела для плательщиковъ, слѣдовало-бы или облегчить муниципальные бюджеты, или чтобы государство удѣлило общинамъ часть своихъ доходовъ **).

Главное препятствіе хорошему устройству мѣстныхъ финансовъ Л. Больё видитъ въ чрезвычайномъ развитіи мѣстныхъ расходовъ, говоря, что всѣ департаментскія и городскія собранія взапуски стараются отличиться великими дѣлами и часто только на показъ. Но нельзя-же отрицать и естественнаго возрастанія потребностей, которое должно все болѣе и болѣе прогрессировать по мѣрѣ развитія самоуправленія. Нельзя надѣяться также, что съ его развитіемъ возможность дачи казною субсидій мѣстному хозяйству будетъ увеличиваться: пусть государственная власть передаетъ часть своихъ задачъ самоуправленію, но не подлежитъ сомнѣнію, что явятся новыя государственныя задачи, неизбѣжныя для европейской большой державы, какова Франція, которыя и помѣшаютъ выдѣлу значительныхъ пособій мѣстному хозяйству.

---

*) Л. Больё не отрицаетъ впрочемъ того, что есть сборы болѣе предосудительные, чѣмъ octrois, какъ напримѣръ, налогъ на пассажировъ и актовыя пошлины.

**) Какъ это сдѣлано въ Бельгіи, при отмѣнѣ octrois въ 1860 г. Для этой замѣны увеличены были казенные акцизы на вино и водку въ размѣрѣ средняго оклада, взимавшагося съ этихъ предметовъ; увеличенъ также акцизъ съ пива, уксуса и сахара. Казна отдѣляетъ общинамъ 34% изъ дохода отъ этихъ акцизовъ и изъ пошлинъ съ привознаго вина и водокъ,—75% изъ пошлинъ съ кофе и 40% изъ валовой суммы почтоваго дохода. Сумма fonds communal, т. о. получающаяся, распредѣляется между *всѣми* общинами пропорціонально основнымъ суммамъ ихъ поземельнаго налога съ застроенныхъ земель, личнаго налога и промысловаго. Нечего и говорить, что отмѣна общинныхъ косвенныхъ налоговъ при подобныхъ условіяхъ, т. е. при замѣнѣ ихъ пособіями отъ казны, дѣло очень хорошее; но для Франціи, съ ея колоссально растущимъ бюджетомъ государственныхъ потребностей, оно положительно трудно. Замѣчено притомъ и въ Бельгіи тоже явленіе, какое оказалось во Франціи, въ эпоху отмѣны octrois, что цѣны на продукты въ городахъ не понизились. Но весьма вѣроятно, что отмѣна помѣшала ихъ дальнѣйшему повышенію и привела къ улучшенію ихъ качествъ и къ увеличенію потребленія.

Казалось-бы поэтому, что Франціи слѣдуетъ совсѣмъ передѣлать свою систему мѣстнаго обложенія, поставивъ ее самостоятельно, не связывая съ системою дѣйствующихъ налоговъ государственныхъ, по крайней мѣрѣ, до времени, пока и они не будутъ преобразованы. Возможны впрочемъ улучшенія и въ дѣйствующей системѣ, которыя сдѣлали-бы мѣстное обложеніе ровнѣе: много-бы значило уже распространеніе накладныхъ сантимовъ на всѣ прямые налоги, не различая сантимовъ спеціальныхъ и чрезвычайныхъ. Теперь-же выходитъ, благодаря этому различенію, что одни налоги несутъ большее количество накладокъ, другіе—меньшее*).

Расширеніе круга дѣятельности мѣстныхъ учрежденій теперь ставится въ новѣйшей французской литературѣ въ числѣ необходимыхъ требованій. Такъ De Lavergne говоритъ: «генеральные совѣты получатъ истинную жизнь только съ предоставленіемъ имъ обширнаго круга дѣйствія въ области общественныхъ интересовъ; желательно бы отдѣлить отъ государственнаго бюджета наибольшую часть расходовъ на народное просвѣщеніе, на попеченіе о земледѣліи, о торговлѣ и на производство публичныхъ работъ, и передать все это, съ соотвѣтствующими доходами, въ вѣдѣніе мѣстныхъ совѣтовъ; т. е. увеличить ихъ бюджетъ, по крайней мѣрѣ, на 100 милліоновъ». Коль скоро этотъ выдѣлъ былъ бы сдѣланъ, замѣчаетъ Ферронъ **), слѣдовало бы предоставить департаменту свободу дѣйствія, съ правомъ государства отнимать пособіе, въ случаѣ нарушенія закона, а также если правительство не одобряетъ образа дѣйствія генеральныхъ совѣтовъ. Дальнѣйшія требованія, предъявляемыя Ферономъ, состоятъ въ слѣдующемъ: 1) Полное отдѣленіе департаментскихъ бюджетовъ отъ бюджета государственнаго, и учрежденіе спеціальныхъ сборщиковъ для взиманія департаментскихъ сантимовъ. Эта самостоятельность имѣла бы важное вліяніе на политическое воспитаніе податныхъ лицъ. «Теперь большинство изъ нихъ понимаютъ въ доставляемомъ имъ окладномъ листѣ только одно—сколько слѣдуетъ заплатить; но надо бы, чтобъ они знали, сколько они платятъ за дѣятельность центральной власти, сколько за департаментское управленіе и сколько за муниципальное». 2) Употребленіе мѣстныхъ налоговъ должно быть вполнѣ спеціализовано; тогда избиратель могъ-бы знать, не слишкомъ ли дорого обходится ему центральное и мѣстное управленіе, и соотвѣтственно тому могъ бы подавать свой голосъ ***). 3) Контроль департаментскаго бюджета и повѣрка счетовъ также должны быть мѣстнымъ дѣломъ, съ правомъ апелляціи въ счетную палату. Ревизорами должны быть спеціальные комиссары, избирае-

*) Напр., въ 1874 г., среднее число сантимовъ было: съ поземельнаго налога 94, съ личнаго и квартирнаго налоговъ 113, съ налога домоваго 82, съ промысловаго 121 с.

**) Ferron, Instit. municip. et prov. comparées, 1884.

***) На замѣчаніе о дороговизнѣ отдѣльнаго взиманія мѣстныхъ налоговъ, собираемыхъ теперь казенными сборщиками, Ferron возражаетъ, что и они дѣлаютъ это не даромъ, и что и теперь города позначительнѣе находятъ нужнымъ имѣть собственныхъ сборщиковъ. Притомъ одни и тѣже сборщики могли бы собирать и департаментскіе, и общинные доходы; и наконецъ, взиманіе могло бы производиться, какъ въ Англіи, лицами служащими безмездно.

мые кантональными совѣтами. 4) Относительно финансоваго хозяйства и самоуправленія общинъ необходима нѣкоторая опека, въ виду того, что иныя постановленія муниципальныхъ совѣтовъ о займахъ, объ отчужденіи недвижимости и о чрезвычайныхъ сантимахъ могутъ очень быть вредны для будущности общинъ. Но кому поручить опеку? Извѣстно, что правительственная опека не оказала благопріятныхъ послѣдствій: она даже уполномочила общины войти въ громадные долги; подъ вліяніемъ централизаціи государство имѣло прямой интересъ даже побуждать общины къ увеличенію расходовъ. Опека со стороны генеральныхъ совѣтовъ тоже неудобна, такъ какъ сессіи совѣтовъ рѣдки и они притомъ обременены дѣлами. Словомъ—слѣдуетъ вручить ее по дѣламъ важнымъ для будущности общинъ—постоянной коммиссіи; а чтобы дать мелкимъ общинамъ больше энергіи, то поставить надъ ними кантонъ. Опека надъ общинами болѣе прилична департаментской коммиссіи потому, что департаментъ заинтересованъ въ томъ, чтобы общины не были слишкомъ обременены, ибо это истощало бы какъ его, такъ и государственные доходы. Опека могла бы быть предоставлена въ первой инстанціи департаментской коммиссіи и какъ апелляціонной инстанціи, государству. Этотъ средній путь былъ бы можетъ быть самымъ удобнымъ для подготовленія провинціи къ большей свободѣ. 5) Кантональнымъ совѣтамъ (conseils cantonals) надо предоставить права совѣтовъ округовъ (conseils d'arrondissement): раскладку налоговъ и заявленіе желаній, опредѣленіе долей общинъ въ расходахъ касающихся интересовъ нѣсколькихъ общинъ. «Но, къ несчастію, доселѣ всѣ попытки кантональной организаціи неудавались, то вслѣдствіе сопротивленія министровъ, то вслѣдствіе оппозиціи палатъ, то вслѣдствіе coup d'état 1851 г.» *). При нынѣшнемъ положеніи дѣлъ, продолжаетъ Ферронъ, общины неизбѣжно подчинены двойной опекѣ—государства и департамента. И есть только одно средство спасти ихъ отъ этой двойной опеки: позволить имъ соединяться между собою, т. е. составлять изъ себя кантоны. Когда будутъ существовать такіе союзы, тогда ни государство, ни департаментъ не будутъ болѣе имѣть предлога (?) поглощать средства общинъ и предписывать виды расходовъ (le mode des dépenses). Но чтобы и кантонъ въ свою очередь не сдѣлался опекуномъ надъ общиною—кантональные совѣты должны составляться изъ представителей отъ всѣхъ общинъ. Совѣтамъ этимъ должны быть предоставлены, какъ желаетъ и Odillon Barrot: раскладка налоговъ на общины, попеченіе о мѣстныхъ дорогахъ, благотворительная часть,

*) Вопросъ объ учрежденіи Conseils cantonals возбуждался уже не разъ, но положительнаго результата не было. Въ нынѣшнемъ видѣ кантонъ есть территоріальный округъ, неимѣющій какого либо отдѣльнаго управленія. Въ каждомъ кантонѣ есть мировой судья; но извѣстно, что французскіе мировые судьи не имѣютъ, ни административной власти англійскихъ, ни уголовной юрисдикціи, а занимаются только разбирательствомъ мелкихъ гражданскихъ дѣлъ. *Comte de Franqueville*—въ Cobden Club Essays. Въ 1882 г. было сдѣлано правительствомъ предложеніе признать кантоны юридическими лицами и дать имъ нѣкоторую самостоятельность насчетъ общинъ, но предложеніе это не прошло.

сельская полиція, надзоръ за школами и т. д.; наконецъ исполненіе порученій, возлагаемыхъ государствомъ и департаментомъ.—Все это предметы, превышающіе компетентность общины, и которые не могутъ быть хорошо исполнены ни генеральнымъ совѣтомъ, ни департаментскою коммиссіею, какъ собирающимися слишкомъ рѣдко. 6) Средства кантональнаго бюджета должны получаться изъ разныхъ источниковъ: во-первыхъ, такъ какъ кантонъ есть ассоціація общинъ, то бюджетъ его и долженъ слагаться изъ пособій отъ общинъ. Для новыхъ же расходовъ, какъ напр. устройство кантональныхъ больницъ, высшихъ начальныхъ училищъ, кантонъ долженъ имѣть право учреждать обыкновенные сантимы, въ предѣлахъ, установляемыхъ финансовымъ закономъ, и сантимы чрезвычайные съ разрѣшенія департаментской коммиссіи. 7) Помимо учрежденія ближайшей высшей инстанціи для общиннаго хозяйства, въ видѣ кантона, желательны нѣкоторыя преобразованія и въ общинномъ устройствѣ. Идеалъ учрежденія для обсужденія общинныхъ дѣлъ это—собраніе всѣхъ членовъ сельской общины (какъ въ Швейцаріи, въ Англіи и Германіи); но такъ какъ переходъ отъ нынѣшняго положенія былъ бы слишкомъ рѣзокъ, то и предлагается возстановить генеральные совѣты общинъ, какъ они существовали въ эпоху первой конституанты, состоя изъ двойнаго числа членовъ противъ числа членовъ муниципальныхъ совѣтовъ. Эти генеральные совѣты должны бы замѣнить собою созываемое, по дѣйствующему закону, въ нѣк. случаяхъ, собраніе лицъ, наиболѣе обложенныхъ въ общинѣ, неудобное тѣмъ, что часто лица эти вовсе не живутъ въ ней и что весь интересъ ихъ состоитъ лишь въ томъ, чтобы меньше платить налоговъ, вслѣдствіе чего они и бываютъ препятствіемъ всякому новому, сколько нибудь значительному предпріятію, всякому прогрессу. Генеральный совѣтъ общины обсуждалъ бы важнѣйшія дѣла, какъ: чрезвычайные налоги, займы, отчужденіе или промѣнъ общинной собственности, муниципальная отчетность. 8) Необходимо также ослабить власть мера, въ нынѣшнемъ ея видѣ вовсе несвойственную французскимъ національнымъ преданіямъ, какъ созданіе наполеоновскаго деспотизма. Феррон предлагаетъ преобразованіе по голландскому и бельгійскому образцу, т. е. оставляя мера главою и представителемъ общины, уменьшить его власть, сдѣлавъ его просто предсѣдателемъ муниципальнаго совѣта и исполнителемъ его распоряженій. Причемъ обязанности мера по общиннымъ дѣламъ должны быть распредѣлены между меромъ и его товарищами; ибо одному человѣку не подъ силу хорошо выполнять всѣ тѣ слишкомъ 150 обязанностей, что законъ возлагаетъ на мера. Въ дѣйствующемъ законодательствѣ о бюджетѣ общинъ Ферронъ, подобно Л. Больё, видитъ причину ихъ крайней расточительности. Государство, говоритъ онъ, предоставляетъ имъ обращаться къ нему за помощью на устройство дорогъ, церквей, училищныхъ домовъ. Это даетъ муниципальнымъ совѣтамъ поводъ каждому стараться ухватить возможно большій кусокъ изъ предлагаемаго имъ огромнаго пирога; а такъ какъ эта доля будетъ тѣмъ больше, чѣмъ больше у нихъ количество прибавочныхъ сантимовъ, то они и обременяютъ

плательщиковъ безъ всякой мѣры. Другая причина расточительности общинъ вышеупомянутое смѣшеніе на окладныхъ листахъ сборовъ общинныхъ съ департаментскими и государственными. Этимъ порождается общее невѣдѣніе въ финансовомъ дѣлѣ; плательщикъ не можетъ дать себѣ отчета въ доляхъ платимыхъ имъ налоговъ; онъ не знаетъ даже, что его право голоса даетъ ему возможность уменьшихъ хоть одну изъ нихъ и притомъ самую значительную. Централизація развила т. о. духъ расточительности въ общественномъ хозяйствѣ народа, въ высшей степени бережливаго въ частной жизни. Бережливость тотчасъ водворилась бы съ прекращеніемъ пособій отъ казны, поощряющихъ къ расточительности, когда общины обязаны были бы оплачивать своими средствами всѣ свои траты, и когда бы ихъ (проектируемые Феррономъ) генеральные совѣты давали свои мнѣнія о займахъ и о чрезвычайныхъ сантимахъ; наконецъ, когда окладные листы мѣстныхъ сборовъ были бы отдѣльные и плательщикъ видѣлъ-бы, сколько съ него сходитъ на общинныя потребности. Притомъ, полагаетъ Ферронъ, общины были бы въ силахъ и сами собой покрывать свои расходы, еслибъ государство не брало съ нихъ налоговъ въ большемъ размѣрѣ, чтобъ имъ же раздавать въ видѣ подарковъ. И кромѣ того, слѣдовало бы распространить взиманіе прибавочныхъ сантимовъ и на тѣ налоги, которые, какъ н. патентный и съ оконъ и дверей, растутъ вмѣстѣ съ народнымъ богатствомъ. Конечно пособія отъ государственной казны могутъ быть, но они должны даваться только дѣйствительно нуждающимся общинамъ и притомъ—въ обратномъ отношеніи къ количеству собираемыхъ въ нихъ сантимовъ.

Желанія, выразителемъ которыхъ выступилъ Ферронъ, конечно, раздѣляются всею децентрализаціонною партіею, краснорѣчиво высказывавшею подобныя требованія во время преній о законѣ 5 апрѣля 1884 г. Полная автономія общины въ административныхъ и финансовыхъ дѣлахъ ставилась необходимымъ условіемъ реформы. При этомъ одни желали замѣнить надзоръ (tutelle) правительства надзоромъ самихъ избирателей; другіе хотѣли поручить этотъ надзоръ генеральнымъ совѣтамъ. Ферронъ находитъ болѣе удобнымъ поручить его департаментской коммиссіи. Онъ требуетъ и другихъ крупныхъ, по крайней мѣрѣ для Франціи, реформъ въ дѣлѣ общиннаго хозяйства и общинныхъ финансовъ... Реформы эти, имѣющія цѣлью поставить общинное хозяйство, такъ сказать, на свои ноги, вѣроятно сопровождались-бы весьма благими послѣдствіями; но нельзя не видѣть, что до времени, онѣ еще невыполнимы во Франціи. Если даже законъ 1884 г., составляющій только дальнѣйшее развитіе законодательства 1837 г., встрѣтилъ массу возраженій и прошелъ не безъ труда; если и та доля автономіи, которую онъ далъ общинамъ, считается громаднымъ шагомъ впередъ, то чего можно ожидать для проекта, ставящаго вверхъ дномъ воззрѣнія большинства на предѣлы и строй мѣстнаго хозяйства? Трудно ожидать, чтобы въ законодательныхъ учрежденіяхъ образовалось большинство въ пользу такихъ требованій, какъ полная самостоятельность мѣстныхъ бюджетовъ, отмѣна или сильное ограниченіе административной опеки, значительное сокра-

щеніе власти мера и хотя бы раздробленіе его функцій между нѣсколькими исполнителями и т. д. Можно-ли ожидать чего-либо подобнаго, при преобладаніи убѣжденія, въ родѣ того, что «устраненіе опеки, предоставленной префектамъ надъ общинами, повело-бы къ нарушенію національнаго единства» (Brancion)? Правда, законъ 1884 г. значительно расширилъ права муниципальныхъ совѣтовъ, превративъ обязательность утвержденія ихъ постановленій префектами изъ правила въ исключеніе, распространенное только на 13 случаевъ; онъ опредѣлилъ также точнѣе прежняго обязательные для общинъ расходы, увеличилъ общественный контроль бюджета, предоставивъ всѣмъ членамъ общины право получать копіи съ него и съ отчетовъ по его исполненію... Но все еще остается довольно мѣста дальнѣйшему развитію автономіи мѣстнаго самоуправленія, вовсе не устраняя надлежащаго правительственнаго надзора. Въ особенности возможно, повидимому, расширеніе свободы относительно установленія мѣстныхъ бюджетовъ, права и размѣровъ обложенія. Но это потребовало-бы коренной реформы самой системы мѣстныхъ финансовъ, упраздненія системы накладныхъ сантимовъ, созданія самостоятельной системы и т. д., упраздненія обязательности нѣкоторыхъ расходовъ и пр. А на это едва-ли скоро рѣшится французское правительство, какое-бы оно ни было. Не говоримъ, конечно, о предоставленіи полной свободы мѣстному хозяйству: нѣкоторыя ограниченія, указанія и нормы необходимо должны быть предписаны для него центральною властью. Иначе мѣстное самоуправленіе обратилось бы въ status in statu и мѣстные налоги стали-бы подрывомъ для государственныхъ.

*Статистическія данныя о мѣстныхъ налогахъ Франціи *).*

Въ прежніе годы департаментскіе и общинные бюджеты (budget sur ressources spéciales) такъ тѣсно сливались съ государственнымъ бюджетомъ, что трудно было ихъ выдѣлить. Впослѣдствіи ихъ стали помѣщать въ видѣ приложенія къ государственному бюджету; но и тутъ нѣтъ полной отдѣльности: budget sur ressources spéciales раздробленъ такъ, что департаментскіе бюджеты причисляются къ бюджету м-ва внутр. дѣлъ, тогда какъ бюджеты общинные значатся въ

*) Block, Journ. des Economistes, 1871, Juillet. Journ. de la soc. de statistique de Paris, 1883 № 2: Loua, La situation financière des communes de France en 1806, 64 et 77. Annuaire stat. de la France, 1878 etc. Zeitschr. des Preuss. statist. Bureaus, 1870, III: Blenck, Die Finanzlage der französischen Gemeinden unter dem Kaiserreich, 1862—68. Guay, La situation financière des communes de France et de l'Algérie, précédée d'un tableau indiquant la situation finacière des départements, année 1881, изд. въ 1883. Подобная-же оффиціальная работа за 1880 г. Camescasse'a. Ср. Hock, Die Fin. verwaltung Frankreichs. D'Audiffret, Système financier de la Fr., III; Célières, Manuel du contribuable, 1869. Dictionnaire général des contrib. directes 1861; Kaufmann, Die Fin. Frankreichs, 1882. Leroy—Beaulieu, Tr. de la sc. des fin. 1883; De Franqueville, въ Cobden Club Essays, 1875. Bulletin de Statistique, 1880 и сл.

бюджетѣ м-ва финансовъ. Притомъ въ послѣднемъ общинныя суммы являются въ видѣ оборотной, переходной статьи; а департаментскіе расходы входятъ въ самый составъ бюджета м-ва вн. дѣлъ; доходы же департаментовъ показываются въ этомъ бюджетѣ только по главнымъ рубрикамъ. Впрочемъ въ мѣстномъ бюджетѣ, присоединяемомъ къ государственному, и не имѣются въ виду точныя и полныя цифры доходовъ и расходовъ: такъ какъ департаменты и общины установляютъ свои доходы и расходы довольно свободно, въ данныхъ закономъ предѣлахъ, притомъ нерѣдко нарушаемыхъ при помощи спеціальныхъ законовъ, то правительство и не можетъ знать заблаговременно, до какой высоты мѣстный бюджетъ дойдетъ на дѣлѣ. Департаментскіе бюджеты, правда, какъ состоящіе почти исключительно изъ накладныхъ сборовъ, извѣстны м-ву вн. дѣлъ сполна; но общины имѣютъ доходы и не отъ накладокъ происходящіе и о которыхъ правительство получаетъ свѣдѣнія лишь впослѣдствіи.

Оффиціальныя свѣдѣнія о мѣстныхъ финансахъ вообще порядочно запаздываютъ и недовольно полны. Но и изъ этого матеріала можно видѣть сильный ростъ накладныхъ сборовъ, непрерывно продолжающійся начиная съ нововведеній, сдѣланныхъ закономъ 1837 г. Такъ суммы департаментскихъ и общинныхъ сантимовъ были:

	департаментскіе с.	общинные с.	всего.
	милл. франковъ.		
въ 1838 г.	60,61	32,87	93,48
» 1860 »	102,54	73,57	176,11
» 1878 »	153,87	155,15	309,02
» 1883 »	169,24	157,85	327,09

И такъ въ 40 л. (1838—78), при общемъ увеличеніи прямыхъ гос. налоговъ съ 293,04 м. до 407,25 м. фр., т. е. на 40%, департаментскіе прямые налоги увеличились на 154%, а общинные на 375%. А главные накладные сборы теперь уже превышаютъ основную сумму налога. Такъ, по бюджету 1883 г. основная сумма поземельнаго налога 175,5 м. фр., а накладные сантимы на нее 181,54 м.; налогъ личный съ квартирнымъ съ общими накладными сантимами, взимаемыми въ пользу государственной казны, составляетъ 63,5 м.; мѣстные накладные сантимы на него—56 м.; но такъ какъ эти послѣдніе взимаются только съ квартирнаго налога, а собственно государственный квартирный налогъ даетъ около 48 м., то и тутъ доля мѣстная больше казенной. По другимъ прямымъ налогамъ мѣстныя доли сборовъ составляютъ около $^2/_3$ казеннаго оклада: налогъ съ оконъ и дверей составляетъ 43,5 м., а накладные сантимы съ него 27,5 м.; налогъ патентный 94,5 м., накладные с. 61,5 м. фр.

По даннымъ 1883 г. общее число департаментскихъ сантимовъ было 4,932,70, что составляло среднимъ числомъ на департаментъ 56,70 с., въ т. ч. 37,11 с. обыкновенныхъ и 19,59 чрезвычайныхъ. Отклоненія отъ средней цифры въ обѣ стороны довольно значительны: максимумъ доходитъ до 90,50 с. (деп. Haute Savoie), а минимумъ—до 42,82 (д. Côte d'Or). Сантимы обыкновенные,

въ числѣ 37, взимаются во всѣхъ департаментахъ въ наибольшемъ допускаемомъ размѣрѣ. Но въ 4 департаментахъ (Corse, Savoie, Haute—Savoie и Seine) они превышаютъ узаконенный максимумъ, вслѣдствіе прибавки обыкновенныхъ сантимовъ на производство кадастра, взимаемыхъ (по закону 2 августа 1829 г.) съ поземельнаго налога. Чрезвычайные сантимы вездѣ выше узаконеннаго максимума (12 с.), кромѣ 4 департаментовъ (Côte d'Or, Gard, Haute Garonne и Somme).

Стоимость одного сантима *) на всю Францію составляла 3.431,065,61, что даетъ на всѣ д-ты (3,431,065,61×4932,70=) 169.244,173 фр. Изъ этой суммы 110.775,384 фр. приходится на обыкновенные сантимы, 35.122,905 фр. на чрезвычайные, взимаемые на основаніи бюджетнаго закона и 23.443,785 фр. дополнительныхъ на основаніи спеціальныхъ законовъ, коими сборы эти разрѣшены на опредѣленные сроки (самый дальній по 1920 г.). Накладные сантимы составляютъ свыше 70% и даже до 75% въ общей суммѣ департаментскихъ доходовъ. Случайные (eventuels) доходы департаментовъ составляли 118.431,764 фр., въ т. ч. обыкновенные 62.133,378 и чрезвычайные 56.298,386 фр. Въ отдѣлѣ обыкновенныхъ доходовъ заключалось 60,94 м. фр. полученій отъ общинъ, отъ разныхъ субсидій (въ т. ч. постоянное пособіе отъ казны въ 4 м. фр. **) и отъ частныхъ подписокъ, и 1.192,494 фр. разныхъ мелкихъ поступленій. Въ отдѣлѣ чрезвычайныхъ случайныхъ доходовъ значится поступленіе 53.128,130 фр. отъ займовъ. Вся же сумма департаментскихъ доходовъ составляла 287.675,937 фр. или, среднимъ числомъ, 3.306,620 фр. на департаментъ. Отдѣльно, по департаментамъ, цифры конечно крайне разнообразны. Общій итогъ департаментскихъ долговъ составлялъ въ 1882 г. 201.704,000 фр.

Общая сумма обыкновенныхъ доходовъ общинъ, равняющаяся 634,56 м. фр. изъ коихъ, впрочемъ, 246 м. приходится на Парижъ ***), разлагается на слѣ-

---

*) Valeur du centime показываетъ, сколько даетъ одинъ накладной сантимъ въ данной мѣстности, см. по суммѣ казеннаго дохода отъ тѣхъ налоговъ, съ которыхъ берутся накладки. Помножая эту стоимость сантима на число назначенныхъ въ мѣстности сантимовъ получается сумма всего мѣстнаго накладнаго сбора.

**) Пособіе въ размѣрѣ 4 м. фр. установлено зак. 18 іюля 1866 г. въ пользу бѣднѣйшихъ и наиболѣе обремененныхъ налогами департаментовъ. Степень ихъ бѣдности опредѣляется дѣленіемъ доходности 1 сантима съ 4 прямыхъ налоговъ на число гектаровъ, чѣмъ опредѣляется число сантимовъ съ гектара. Кромѣ того, чтобы имѣть право на пособіе департаментъ долженъ довести число своихъ сантимовъ до максимума, допускаемаго закономъ. Пособіе изъ 4 м. достается б. ч. все однимъ и тѣмъ-же 44 департаментамъ.

***) Обыкновенные доходы Парижа составляли: въ 1868 г. 217,75 м. фр.; въ 1882 г. 246,37 м. Сумма эта составилась изъ слѣдующихъ статей: 1) доходы отъ разныхъ городскихъ имуществъ и нѣк. сборовъ 65,52 м.; 2) косвенные налоги: octroi (1882 г. 138,22 м.) 149,5 м., сборъ съ извоза 4,56 м.; 3) прямые налоги: общинные сантимы, налогъ на собакъ, сборъ на метеніе 26,27 м.; 4) пособія отъ казны и департамента на мостовыя 4,10 м. и отъ казны на полицію 7,70 м. Бюджетъ 1883 г. далъ 256 м. фр. обыкновенныхъ доходовъ. Съ чрезвычайными же доходами, недоимками и займами бюджетъ почти вдвое больше: уже въ 1877 г. онъ составлялъ 426 м. фр.

дующія составныя части: доходы отъ общинной собственности, доля (8 с.) изъ патентнаго сбора, налогъ на собакъ, сборъ за право охоты, штрафы, octrois, сборъ за мѣста на рынкахъ и пр.—476,709,325 фр. Сантимы обыкновенные и чрезвычайные 157,85 м. Итого 634,56 м. Накладные сантимы даютъ слѣдовательно около 25% всѣхъ обыкновенныхъ доходовъ общинъ. Сверхъ того имѣются въ общинахъ доходы благотворительныхъ учрежденій, составляющіе около 31,49 м. фр., такъ что итогъ нормальныхъ общинныхъ доходовъ составляетъ слѣдовательно около 666 м. фр., не считая поступленій отъ пособій, завѣщаній, отчужденій земель и рентъ, отъ займовъ и уплаты недоимокъ *). Число накладныхъ сантимовъ во всѣхъ 36097 общинахъ равнялось 1.822.511, въ т. ч. 422.309 с. чрезвычайныхъ. Коэффиціентъ стоимости сантима по отдѣльнымъ общинамъ весьма разнообразенъ. Среднее число сантимовъ на общину по всей Франціи было: въ 1874 г. 41 с., въ 1881 г. 48 с., въ 1883 г. до 50 с., т. е. общинные налоги равнялись половинѣ государственныхъ **). Но отклоненія отъ общей средней цифры по департаментамъ весьма значительны: есть департаменты, въ которыхъ среднее число сантимовъ на общину нисходитъ до 16, какъ въ Doubs'ѣ и до 18, какъ въ д. Haute Saône, 24—25, какъ въ д. Creuse, Côtes du Nord и др., и восходитъ до 120 с. на Корсикѣ, 125 и 155 въ Савойѣ. Въ частности, по отдѣльнымъ общинамъ разнообразіе еще значительнѣе: вообще въ 4530 общинахъ накладные с. составляютъ менѣе 15, въ 8570 отъ 15 до 30, въ 9506 отъ 31 до 50, въ 9938 отъ 51 до 100 и, наконецъ, въ 3553 общинахъ свыше 100 сантимовъ. Число общинъ, имѣющихъ octroi, было въ 1883 г. 1,534, шестью меньше, чѣмъ въ 1880 г. За послѣдніе 20—25 лѣтъ оно колеблется около этой цифры: напримѣръ въ 1862 г. было 1,510 такихъ общинъ, въ 1872 г. 1,508, въ 1879 г. 1,546. Octrois составляютъ весьма почтенную часть общинныхъ доходовъ, около 260 м. фр., изъ коихъ впрочемъ значительно больше половины (149 м.) приходится на Парижъ. На душу населенія (свыше 11 м. д.) общинъ, имѣющихъ octrois, приходится теперь около 25 фр. Не взирая на возгласы противъ этого налога, онъ постоянно возрастаетъ: напр. въ 1866 г. онъ далъ 176 м. фр. или 15,74 фр. на душу, въ 1875 г. 216,6 м.=19 фр. на душу, а въ 1880 г. 254,62 м.=24 фр. на душу. Это общая средняя цифра: средняя безъ Парижа 14,5 фр., въ Парижѣ около 65 фр. Издержки взиманія octroi, увеличиваясь абсолютно, постепенно понижаются относительно: теперь онѣ составляютъ около 8% дохода, тогда какъ въ прежнее время доходили до 10% и выше (напр. въ 1843 г. 15%; 1853 г. 10,2%; 1862 г. 9,5%). Въ большихъ городахъ издержки ниже средней цифры; въ Парижѣ, напримѣръ, онѣ не пре-

*) Въ Алжирѣ имѣется 273 общины съ 15,83 м. фр. доходовъ обыкновенныхъ, 2,50 м. доходовъ чрезвычайныхъ и 289,235 фр. доходовъ благотворительныхъ учрежденій, а всего 18,61 м. фр. Общинныхъ накладныхъ сантимовъ тамъ нѣтъ.

**) Увеличеніе это произошло гл. обр. вслѣдствіе предпринятой общинами постройки домовъ для училищъ и работъ по окончанію проселочныхъ дорогъ.

вышаютъ 5%; но въ мелкихъ общинахъ онѣ доходятъ и до 25%. По предметамъ доходъ отъ octroi распредѣляется слѣдующимъ образомъ:

	Парижъ (1880 г.).	Прочія общины (1879 г.).
	Милл. франковъ.	
Вино	51,22	25,55
Спирты	10,55	7,81
Пиво	4,19	9,25
Сидры и др. жидкости (освѣтит. масла и пр.)	10,07	5,74
Съѣстные припасы	28,95	43,85
Топливо	13,40	12,88
Фуражъ	4,88	9,00
Матеріалы	16,00	12,17
Разные предметы	2,58	4,51

Въ паденіи своемъ на различные классы населенія привратный акцизъ вовсе не представляется налогомъ поголовнымъ. Высшіе классы несомнѣнно въ большемъ размѣрѣ участвуютъ въ его платежѣ, нежели низшіе. Такъ сборы съ матеріаловъ строительныхъ и др., съ фуража, топлива, съѣстныхъ припасовъ и съ напитковъ упадаютъ съ большею силою на достаточные классы, чѣмъ на бѣдные. Леруа Больё опредѣляетъ среднюю сумму octroi приходящагося въ Парижѣ на низшіе классы около 30 фр. на душу. По этому разсчету въ прочихъ общинахъ должно приходиться на низшіе классы около 7 фр. въ годъ на душу. Это—тяжесть, очевидно, не очень большая; а между тѣмъ octroi даетъ такія значительныя средства общинамъ, безъ которыхъ имъ было-бы очень трудно обойтись. Напримѣръ въ 1877 г. въ 260 общинахъ (не считая Парижа) съ доходами свыше 100 т. фр., при общей суммѣ ихъ доходовъ въ 152 м. фр., 64% дохода получились отъ octroi, 10% отъ накладныхъ сантимовъ, 3% отъ общинной собственности и 23% отъ разныхъ другихъ источниковъ. Избытки доходовъ, за удовлетвореніемъ общихъ постоянныхъ расходовъ, обязанные своимъ происхожденіемъ именно octroi, дали возможность сдѣлать много важныхъ работъ и улучшеній и обезпечить уплату по займамъ, совершеннымъ для этихъ цѣлей; крупныхъ работъ было исполнено въ 5 л. 1872—77 гг. на 170 м. фр. Были, конечно, и излишнія траты; но онѣ въ значительной мѣрѣ стушевываются передъ полезными. Правда, нѣкоторые видятъ вредъ octroi даже особенно въ томъ, что онъ облегчаетъ дѣланіе займовъ, этой, какъ выражаются, язвы мѣстнаго хозяйства. Но вѣдь вопросъ о благовременности займовъ обусловливается пользою ихъ употребленія. Да и нельзя притомъ сказать, чтобъ долги упомянутыхъ 260 крупныхъ общинъ были уже очень велики: къ 31 марта 1878 г. они составляли 565 м. фр., среднимъ числомъ не много болѣе 2 м. на общину. Правда, долги Парижа теперь превышаютъ 2 милліарда фр., но—большому кораблю—большое и плаваніе.

Вмѣстѣ съ развитіемъ octrois сокращается значеніе натуральной дорожной повинности въ бюджетахъ общинъ: въ упомянутыхъ 260 городахъ она составляла только 0,59%, значась въ общей суммѣ 23% taxes et produits divers. Напротивъ въ 35,795 общинахъ съ доходами меньше 100 т. фр., при общей суммѣ доходовъ въ 255 м. фр., а за вычетомъ 33 м. пособія отъ казны и департаментовъ на сельскія дороги и школы,—222 м. фр., натуральная повинность входитъ въ составъ этого дохода 24%-ми. Прочія статьи доходовъ этихъ общинъ были: сантимы—31%, общинная собственность—18%, octrois и разные доходы 19% и училищные сборы—8%. Не имѣя значительнаго дохода отъ octrois, многія изъ этихъ общинъ, именно 19,753, для усиленныхъ общеполезныхъ работъ вынуждены были обращаться къ чрезвычайнымъ сантимамъ, вслѣдствіе чего общее число накладокъ въ 3,094 общинахъ даже превысило казенные оклады прямыхъ налоговъ. Сверхъ того 17,725 общинъ сдѣлали долговъ на 192½ м. фр. При этомъ въ 5 л. 1872—77 гг. чрезвычайныхъ работъ было здѣсь произведено на 281 м. фр.

При усиленіи потребностей можно опасаться, что податная способность объектовъ прямого обложенія и не выдержитъ возрастающихъ накладокъ. По даннымъ 1881 г. одинъ накладной сантимъ давалъ:

въ	1,710	общинахъ	менѣе	10	фр.
»	11,391	»	отъ 10	до 30	фр.
»	18,001	»	» 31	» 100	»
»	4,573	»	» 101	» 500	»
»	201	»	» 501	» 1,000	»
»	185	»	» 1,001	» 10,000	»
»	14	»	свыше —	10,000	» *).

Что касается до размѣровъ общинныхъ средствъ вообще, то они представлялись въ слѣдующемъ видѣ:

70	общинъ	имѣли	не свыше	200	фр.	дохода.	
116	»	»	отъ	201 до	500	фр.	дохода
341	»	»	»	501 »	1,000	»	»
29,541	»	»	»	1,001 »	10,000	»	»
5,119	»	»	»	10,001 »	30,000	»	»
583	»	»	»	30,001 »	100,000	»	»
256	»	»	»	100,001 »	1.000,000	»	»
29	»	»	свыше	—	1.000,000	»	»

По отдѣльнымъ источникамъ доходы общинъ распредѣляются такъ (цифры 1877 г.):

*) Парижъ: доходность 1 сантима была 485,526 фр., Ліонъ — 62,646, Марсель—55,419, Бордо—45,950, Э—28,829, Лилль—26,166, Руанъ—15,799, Реймсъ—12,781, Аміенъ—11,336, Рубэ—11,213.

	Д. обыкновенные.	Д. чрезвычайные.
1. Накладные сантимы:		
Для общихъ расходовъ	49.010 161	38.301.909
» начальныхъ школъ	13.081.999	—
» проселочныхъ дорогъ	15.688.747	—
2. Доля въ гос. налогахъ:		
8 сант. изъ промысловаго налога	4.750.887	—
5% изъ налога на лошадей и экипажи	524.923	—
2/5 изъ сбора съ охоты	3.411.358	—
3. Общинные налоги и сборы:		
Привратные акцизы	110.436.777	14.135.492
Налогъ на собакъ	6.265.464	—
Разные сборы	43.735.862	—
Школьные сборы	18.482.830	—
Натуральная повинность	54.870.196	—
4. Отъ общинной собственности:		
Отъ сдачи въ наемъ и аренду	19.022.656	—
Отъ лѣсовъ	20.118.718	11.284.689
Разные доходы	—	3.656.018
Ренты по гос. и частнымъ облигаціямъ	6.052.858	—
% на депозиты, находящіеся въ казенныхъ казначействахъ	6.508.462	—
5. Пособія и поступленія по завѣщаніямъ:		
На народное просвѣщеніе	19.704.785	—
» разныя цѣли	—	17.428.307
» проселочныя дороги	13.388.614	—
Отъ проч. завѣщаній и дареній	—	3.256.019
6. Отчужденія и займы:		
Отъ продажи земель	—	7.728.671
» » рентъ	—	2.013.759
» займовъ	—	173.417.302
7. Разныя поступленія	—	17.158.180
8. Дох. высшихъ общинныхъ училищъ	2.294.615	—
9. Недоимки и превышенія доходовъ	—	226.222.415
ИТОГО	407.349.912	614.602.761
	921.952.673 фр.	
А съ бюджетомъ Парижа	426.092.171 »	
ВСЕГО	1.348.044.844 фр.	

Подъ рубрикой «разныхъ сборовъ» въ этой таблицѣ соединены разные мелкіе сборы, встрѣчающіеся въ большемъ количествѣ только въ крупныхъ общинахъ. Это сборы: дорожные, рыночные, за пользованіе газомъ и водопроводами, за мѣста на кладбищахъ, за свидѣтельства о рожденіи и смерти и др.

Училищные сборы отмѣнены закономъ 1881 г., но остались сборы въ высшихъ училищахъ (Colléges), значущіеся въ приведенной таблицѣ въ отдѣлѣ «разныхъ поступленій». Въ отдѣлѣ доходовъ отъ лѣсовъ не числится стоимость лѣса, отпускаемаго членамъ общинъ въ натурѣ, оцѣниваемая въ 12 м. фр. Общинамъ принадлежатъ 2.058,707 гектаровъ лѣсовъ = около 22% всей лѣсной поверхности (=9.185.310 гект.). Изъ принадлежащихъ общинамъ капиталовъ 122 м. были помѣщены на казенные проценты и 12 м. въ частныя ссуды. Въ отдѣлѣ пособій главное мѣсто принадлежитъ казеннымъ и департаментскимъ пособіямъ на народное просвѣщеніе и сельскія дороги. Пособія «для разныхъ цѣлей» идутъ б. ч. отъ департаментовъ въ помощь бѣднымъ общинамъ. Крупная рубрика «поступленій по недоимкамъ и отъ превышенія доходовъ» содержитъ въ себѣ: собственно недоимокъ всего около $9^1/_2$ м. фр.; остальные около $216^3/_4$ м. составляютъ остатки или превышенія въ доходахъ и имѣютъ болѣе бухгалтерское и фиктивное значеніе, чѣмъ дѣйствительное *).

Перевѣсъ доходовъ надъ расходами оказывается не во всѣхъ общинахъ; въ нѣкоторыхъ есть и дефициты. Такимъ образомъ въ 1877 г. остатковъ отъ обыкновенныхъ доходовъ, за покрытіемъ обыкновенныхъ же расходовъ, было 66,84 м. фр., а дефицитовъ 13,76; такъ что чистый остатокъ былъ 53,08 м. По отдѣлу чрезвычайныхъ д. и р. образовался остатокъ,—за покрытіемъ дефицита въ 2 м.,—155,23 м. фр. Слѣдовательно отъ исполненія бюджета общинъ 1877 г. осталось лишка 208,31 м. фр.

Въ чрезвычайныхъ доходахъ главную статью составляютъ займы. Въ счетахъ общинныхъ долговъ включаются и прочія обязательства общинъ, по разнымъ, остающимся за ними платежамъ. Всего займовъ и долговыхъ суммъ, за погашеніемъ, состояло: къ 31 іюля 1869 г. 524,03 м. фр. въ 13118 общинахъ; къ 31 марта 1872 г. 710,85 м. въ 19890 общинахъ; къ 31 марта 1878 г. 757,48 м. въ 17979 общинахъ.—Долгъ очевидно не очень значительный, который легко можетъ быть погашенъ, да и былъ бы погашенъ, благодаря обязательному 15 л. сроку погашенія (а есть сроки и короче, до 5 л.), если бы не подкрѣплялся новыми займами.

Расходы а) *Р. департаментовъ* Въ 1877 г. они составляли 214,6 м. фр. и въ т. ч. 78,5 м. чрезвычайныхъ расходовъ. Въ 1882 г. общая сумма была свыше 220 м., въ т. ч. чрезвычайные 80,92 м. По предметамъ расходы распредѣлялись такъ:

---

*) Kaufmann, 747.

	1877.	1882.	% обыкн. расх.	% всѣхъ расх.
I. Расходы обыкновенные:				
Обязательные	6.824.050	6.800.000	4,90	3,09
Содержаніе поземельной собственности и уплата налоговъ съ нея	3.167.252	6.700.000	1,94	1,23
Департаментскія дороги	19.761.916	20.500.000	14,73	9,32
Проселочныя и мѣстныя ж. д.	62.596.079	63.000.000	45,25	28,63
Сиротскіе и воспит. дома	11.402.397	11.000.000	7,90	4,99
Призрѣніе умалишенныхъ	14.633.335	14.200.000	10,24	6,45
Благотворительность	3.782.729	3.600.000	2,50	1,63
Департаментскіе архивы	512.085	522.000	0,34	0,24
Поощреніе наукъ, литературы, искуствъ	987.587	930.000	0,67	0,42
Поощр. сельскаго хоз. и промышлен.	2.200.706	2.000.000	1,44	0,92
Пособія общинамъ	937.914	1.400.000	1,00	0,63
Народное просвѣщеніе	1.965.358	1.860.000	1,34	0,84
Разные расходы	5.228.854	10.646.500	7,65	4,84
Платежи по деп. долгамъ	1.797.446	—	—	—
Церковь	224.996	—	—	—
Кадастръ	30.761	—	—	—
ИТОГО	136.053.466	139.158.500	100	—
II. Расходы чрезвычайные:				
Покрываемые изъ чрезв. сантимовъ	50.162.861			
» займами	21.382.554	80.916.100	—	36,77
» чрезвычайными случайными поступленіями	6.990.979			
ИТОГО	78.536.395	80.916.100	—	—
ВСЕГО	214.589.861	220.074.600	—	100

b) *Расходы общинъ.* Имѣются пока только цифры за 1877 г.

	Обыкновенные.	% обыкн. расх.	Чрезвычайные.	% всей с.
I. Р. управленія (всѣ обязательные):				
Жалованье служащимъ	19.179.073	5,41	—	2,69
Канцелярскіе расходы	6.639.579	1,88	—	0,93
Жалованье сборщикамъ и р. взиманія общинныхъ налоговъ	13.752.785	3,88	—	1,92
Р. взиманія octroi	14.328.785	4,05	—	2,00
Охрана общинныхъ лѣсовъ	2.616.779	0,75	—	0,37
Расквартированіе войскъ	2.157.712	0,61	—	0,30
Уплата разныхъ налоговъ	7.844.938	2,21	—	1,09

	Обыкновенные.	% обыкн. расх.	Чрезвычайные.	% всей с.
II. Главныя отрасли муниципал. управ.:				
Р. обязательные:				
Постройки и содержаніе зданій.	10.873.429	3,07	23.458.733	4,81
Наемъ помѣщеній.	3.194.316	0,90	—	0,45
Полиція и сельская стража . .	17.667.094	5,00	—	2,46
Пожарная часть.	3.459.815	0,98	—	0,49
Необязательные:				
Содержаніе въ порядкѣ улицъ, орошеніе и освѣщеніе ихъ .	27.322.848	7,70	19.506.795	6,56
III. Р. на церковь (условно-обязательн.).	6.841.897	1,93	15.088.168	3,07
IV. Народное просвѣщеніе:				
Р. обязательный:				
Первоначальное обученіе . . .	76.356.613	21,55	17.964.355	13,24
Необязательные:				
Высшія и средн. учебн. заведенія.	7.042.443	1,99	3.294.319	1,45
Искуства и библіотеки	3.202.815	0,90	1.143.681	0,61
V. Проселочныя дороги:				
Расходъ в. ч. обязательный:				
Дороги общаго интереса. . . .	33.438.258	9,45	3.059.162	5,11
Обыкновенныя сельскія	52.810.148	14,98	15.221.518	9,55
VI. Общественная благотворительность:				
Пособія больницамъ и кассамъ бѣдн.	11.668.451	3,30	—	1,63
Содержаніе умалишенныхъ и сиротъ (обязат).	4.052.278	1,15	—	0,57
Разныя др. пособія	3.478.327	0,98	—	0,49
VII. Разные расходы	26.342.458	7,44	38.916.631	9,14
VIII. Покупка государственныхъ рентъ .	—	—	3.120.311	0,45
IX. Погашеніе долговъ.	—	—	181.738.104	25,46
X. Неисполненные расх. прежнихъ лѣтъ.	—	—	36.861.062	5,16
ИТОГО.	354.270.224	100	359.372.839	100
			713.643.063	
А съ расходами Парижа (199,21 м. обыкновенныхъ и 87,71 м. чрезвычайныхъ).			1.000.565.405 фр.	

Одинъ изъ крупнѣйшихъ расходовъ мѣстнаго хозяйства составляетъ устройство и содержаніе дорогъ: на нихъ въ 1877 г. израсходовано общинами свыше 104,5 м. фр. и департаментами 82.357,995 фр. Какъ мы знаемъ, дороги общаго интереса лежатъ гл. обр. на попеченіи и средствахъ департаментовъ; общины даютъ только пособія на нихъ; дороги-же, устраиваемыя для соединенія каждыхъ двухъ общинъ, находятся на попеченіи сихъ послѣднихъ, а казна и департаментъ даютъ только пособія. Составныя части всѣхъ этихъ расходовъ слѣдующія: 1) содержаніе и ремонтъ *обыкновенныхъ* проселочныхъ дорогъ: 36.826,508 фр. (въ томъ числѣ натуральной повинности на 14.626,736 фр.); 2) устройство новыхъ проселочныхъ дорогъ: 41.558,036 фр., (въ томъ числѣ натуральная повинность 5.038,800, покупка земель 4.131,483, уплата займовъ для дорогъ 3.842,825 фр.); 3) содержаніе и устройство вновь дорогъ *общаго интереса*: 91.258,106 фр., (въ т. ч. на устройство вновь дорогъ 21.640,263 фр.).

Расходъ на обыкновенныя дороги, въ суммѣ 78.384,511 фр., весь лежитъ на общинахъ; а во второй суммѣ 91.258,106 франк. онѣ участвуютъ 38.648,984 франками.

Относительно расходовъ на благотворительныя цѣли надо замѣтить, что обязательны изъ нихъ только расходы на призрѣніе дѣтей и притомъ въ слѣдующихъ размѣрахъ: по зак. 1859 г. расходъ этотъ весь возлагается на департаменты, но казна даетъ на это отъ себя $^1/_5$ «внутреннихъ» расходовъ т. е. на воспитательные дома, а общины $^1/_3$ «внѣшнихъ» расходовъ на содержаніе дѣтей, помѣщенныхъ у частныхъ лицъ. Доля эта раскладывается на общины генеральными совѣтами.

Въ отдѣлѣ разныхъ расходовъ крупную часть составляетъ расходъ на постройку казармъ—38.916,631 фр.

Безпрерывное возрастаніе мѣстныхъ сборовъ, соотвѣтственно увеличенію потребностей,—особенно по отдѣлу сборовъ ежегодныхъ и постоянныхъ,—возбудило уже въ оффиціальномъ мірѣ мысль о необходимости совершенно обособить расходы необязательные и точнѣе опредѣлять эти расходы при обсужденіи ихъ муниципальными совѣтами и какъ требовалось инструкціей 1846 г. Призывается также усиленное вниманіе администраціи на мѣстные расходы; возлагается надежда и на предоставленное новымъ закономъ (1884 г.) всѣмъ мѣстнымъ жителямъ широкое право контроля въ дѣлахъ, касающихся ихъ интересовъ,—право, которымъ, думаютъ, публика будетъ пользоваться еще дѣятельнѣе, когда различіе между расходами обязательными и необязательными будетъ водворено согласно требованію закона. Обособленіе этихъ двухъ категорій расходовъ въ общинныхъ бюджетахъ дало бы возможность вписывать ихъ отдѣльно и въ бюджетъ государства, и въ финансовый отчетъ, тогда какъ теперь чрезвычайные сантимы, имѣющіе различное назначеніе, показываются въ нихъ слитно *).

*) Audibert, Discour à l'audience solennelle de la cour des comptes. 1884.

Леруа Больё, не ожидая много хорошаго отъ расширенія общинныхъ расходовъ, указываетъ новую причину «растраты» (dilapidation) муниципальныхъ финансовъ въ «муниципальномъ соціализмѣ». «Чрезвычайное развитіе общественнаго призрѣнія, говоритъ онъ, училищныя кассы, снабжающія дѣтей,—обучаемыхъ притомъ даромъ,—не только книгами и учебными принадлежностями, но и одеждою, и даровыми обѣдами; комбинаціи для удешевленія квартиръ рабочихъ даже ниже ихъ истинной стоимости; возстановленіе, болѣе или менѣе замаскированное, національныхъ или муниципальныхъ мастерскихъ, все это, порождаемое однимъ и тѣмъ же ошибочнымъ принципомъ, угрожаетъ большими бѣдами хозяйству большихъ городовъ».

Но всѣ эти лишніе, по мнѣнію Л. Больё, расходы вызываются силою современныхъ обстоятельствъ. Это—движеніе неизбѣжное и, кажется, скорѣе нужно пріискивать средства удовлетворенія нарастающихъ потребностей, чѣмъ жаловаться на ихъ существованіе и расширеніе. И ростутъ притомъ мѣстные расходы не только въ большихъ городахъ, а повсемѣстно. Причину этого столь общаго явленія надо искать больше въ общемъ необходимомъ расширеніи потребностей мѣстнаго благосостоянія и благоустройства, въ стремленіи мѣстнаго управленія поднять благосостояніе и довольство общества, чѣмъ въ непомѣрномъ увлеченіи соціальными идеями и ошибочными принципами.

ГЛАВА III.

Система мѣстныхъ налоговъ въ Пруссіи *).

Прусское самоуправленіе, а вмѣстѣ и система мѣстныхъ провинціальныхъ и общинныхъ налоговъ представляются гораздо въ меньшей степени развитыми, чѣмъ напримѣръ въ Англіи. Да и нѣкоторыя изъ континентальныхъ государствъ, какъ Франція, Бельгія и Швеція ушли дальше Пруссіи въ этомъ дѣлѣ, первыя двѣ страны, не смотря даже на господствовавшее прежде крайне централизаціонное направленіе.

Чтобъ уяснить себѣ современное состояніе мѣстнаго управленія въ Пруссіи, небезполезно будетъ разсмотрѣть вкратцѣ его историческое развитіе.

По прежнему порядку (до 1807 г.) все мѣстное уѣздное представительство слагалось исключительно изъ дворянъ—помѣщиковъ (adlige Rittergutsbesitzer)

---

*) H. A. Mascher, Handbuch zum praktischen Gebrauch der Kreis-und Amtsordnung, so wie der Landgemeinde und Polizei-Ordnung für die Preussischen Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen. 1874. R. Gneist, Die Preussische Kreis-Ordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau des Deutschen Verfassungstaates. 1870. Idem, Zur Steuerreform in Preussen, 1878. Idem, Die preussische Finanzreform, 1881. Schmitz, Zur Kommunalsteuerreform, contra Gneist, 1881, (брошюра). Gerstfeld, Ein Finanzreformplan f. d. D. Reich. 1881. Bilinski, die Gemeindebesteuerung u. deren Reform, 1878. Die Communalsteuerfrage, 10 Gutachten, 1877. Friedberg, Die Besteuerung der Gemeinden, 1877. Otto Biegon von Czudnochowski, Steuerreform, Finanzpolitik und Staatsrechnungslegung in Preussen, 1873. (Anonym) Das Geheimniss der Selbstverwaltung mit besonderer Anwendung auf Preussen, 1872. Grotefend, Die Grundsätze des Kommunalsteuerwesens in den östlichen und westlichen Provinzen des Preussischen Staates, 1874. Lette, Zur Reform der Kreisordnung und ländlichen Polizeiverfassung, 1868, 3-te Aufl. Tellkampf, Selbstverwaltung und Reform der Gemeinde—und Kreis-Ordnungen in Preussen und Selfgovernment in England und Nord—Amerika. 1872. Bruch, die Finanzen der Stadt Berlin und die neue Gemeindeeinkommensteuer. 1869. Stolp, Die Gemeindeverfassungen Deutschlands und des Auslandes. 1870—75. Möller, Landgemeinden und Gutsherrschaften nach Preussischem Recht. 1865. Oskar Hahn, Provinzialordnung für die Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Schlesien u. Sachsen vom 29 Iuni 1875. Idem, Kreisordnung vom 13 December 1872. Kotze, Gesetzentwurf betreffend die Aufbringung der Gemeindesteuern in Preussen, 1877. (Оффиціальный) Entwurf eines Gesetzes betreffend die Aufbringung der G. Steuern, 1879. Wiedemann, Die communale Verf. u. Verw. der Provinz Ostpreussen, 1881. Drolshagen, Die Preussische allg. Landes-, Prov. u. Kreisverwaltung, 1884. Rönne, Das Staatsrecht der Pr. Monarchie, 4 aufl.

подъ названіемъ уѣздныхъ собраній—Kreiskonvente—и дѣйствуя въ предѣлахъ стараго провинціальнаго или уѣзднаго дѣленія. Ландратъ, избираемый этимъ собраніемъ изъ своей среды, завѣдывалъ и управлялъ дѣлами мѣстныхъ общинъ. Но онъ былъ впрочемъ лишь исполнительнымъ органомъ уѣзднаго собранія, собиралъ и представлялъ по назначенію подати, собраніемъ назначенныя, и исполнялъ разныя порученія касательно собственно сословныхъ дѣлъ собранія. Со времени тридцатилѣтней войны возложено было на ландратовъ также исполненіе нѣкоторыхъ порученій государственной власти. Таковы—вѣдѣніе земской полиціи и рекрутскіе наборы. И наконецъ, мало по малу, а особенно инструкціей Фридриха II 1776 г. поручено имъ вѣдать почти всѣ дѣла мѣстнаго управленія, каковы: часть полицейская, собираніе прямыхъ налоговъ, надзоръ за общинами и округами помѣщичьихъ имѣній (Gutsbezirke), попеченіе о развитіи земледѣлія и пр.

Города въ этомъ мѣстномъ управленіи стояли особо: они только въ такомъ случаѣ дѣлались сочленами уѣздныхъ собраній (Kreiskonvente), если они владѣли дворянскими имѣніями (Rittergüter) или являлись представителями податныхъ крестьянскихъ имѣній (kontribuable Bauerngüter). Въ прочихъ отношеніяхъ города и ихъ магистраты не принадлежали къ уѣзднымъ чинамъ (Kreisstände) и состояли подъ вѣдѣніемъ и управленіемъ особыхъ государственныхъ чиновниковъ. Съ 1753 г. получилъ довольно обширное распространеніе институтъ уѣздныхъ депутатовъ (Kreisdeputirte). Это были помощники ландрата, избираемые тоже дворянствомъ изъ своей среды.

Сельскія общины не имѣли никакого представительства въ этихъ уѣздныхъ собраніяхъ. Это впрочемъ объясняется самымъ характеромъ тогдашняго государственнаго управленія: свободные первоначально (въ XIII—XIV ст.) поселяне мало по малу (особенно со времени 30-лѣтней войны), вслѣдствіе отчужденія государствомъ разныхъ своихъ поземельныхъ правъ (какъ право собиранія десятины, право суда и др.), попали въ руки вассаловъ (дворянъ и горожанъ), сдѣлались крѣпостными, потеряли даже права собственности.

Установившееся такимъ обр. понятіе о правѣ собственности помѣщика (болѣе или менѣе полномъ) на крестьянскіе дворы, о подчиненіи власти его лицъ, крѣпкихъ землѣ, естественно привело (какъ и у насъ было въ эпоху крѣпостнаго быта) къ той мысли, что помѣщикъ долженъ быть и представителемъ интересовъ своихъ подданныхъ на уѣздныхъ собраніяхъ. Дѣло установилось такимъ образомъ, что по прекращеніи повинности дворянской рыцарской службы государству, все тягло осталось на однихъ крестьянахъ: они одни должны были нести всѣ повинности—государственныя, общинныя и общественныя. Уѣзднымъ же собраніямъ помѣщиковъ и другихъ привилегированныхъ личностей изъ дворянства (Rittergutsbesitzer, Gutspolizei-und Gerichtsherrn) досталась болѣе легкая забота—опредѣлять количество и оклады этихъ повинностей земли или точнѣе—населяющихъ ее крестьянъ.

Самостоятельное земское представительство и участіе въ земскихъ дѣлахъ и расходахъ прусскій крестьянинъ получилъ только съ 1807 г. съ уничтоженіемъ крѣпостной зависимости и отмѣною промышленныхъ ограниченій, съ предоставленіемъ лицамъ всѣхъ сословій свободно пріобрѣтать всякаго рода имѣнія подъ условіемъ принятія на себя правъ и обязанностей, тѣмъ имѣніямъ присущихъ. Дальнѣйшее затѣмъ уравненіе сдѣлано закономъ 1808 г. о всеобщей воинской повинности, уничтожившимъ всѣ привилегіи сословій въ этомъ отношеніи. Затѣмъ слѣдуетъ законъ 1811 года, опредѣлившій отношенія крестьянъ къ помѣщикамъ и порядокъ перехода крестьянскихъ дворовъ въ полную собственность крестьянъ. Впрочемъ окончательное выполненіе какъ этого закона, такъ и другихъ, къ нему примыкающихъ постановленій, совершилось лишь въ новѣйшее время.

Вмѣстѣ съ проведеніемъ крестьянской свободы ограничивалась постепенно и полицейская власть помѣщика надъ крестьяниномъ болѣе и болѣе тѣсными рамками полицейскаго надзора. Съ помѣщиковъ снята обязанность пещись о благосостояніи крестьянъ; въ большинствѣ провинцій сельскія общины соединены для попеченія о бѣдныхъ въ особые союзы (Armenverbände), что потомъ и утверждено закономъ 1842 г.

Мѣры эти были конечно только переходными, вызванными необходимостью; правительство чувствовало потребность въ коренной реформѣ мѣстнаго управленія, что и было имъ выражено въ законѣ 1812 г. объ учрежденіи жандармеріи. Закономъ этимъ предписано совершенно передѣлать порядокъ уѣзднаго управленія, съ расширеніемъ круга вѣдомства уѣздной корпораціи (Kreiskorporation) и ея представительства. Завѣдываніе дѣлами уѣзда поручено подъ вѣдѣніемъ уѣзднаго начальника (Kreisdirector), назначаемаго отъ короля, — собранію уѣздныхъ депутатовъ, избираемыхъ соотвѣтствующими сословіями, по два отъ городовъ, помѣщиковъ и крестьянъ. Представительство уѣздовъ чрезъ ландратовъ должно было прекратиться, а взамѣнъ того, въ случаѣ надобности въ созывѣ провинціальнаго представительства (Landstände), каждое уѣздное управленіе должно было избирать своего депутата въ это собраніе. Впрочемъ новое учрежденіе уѣзднаго управленія не вездѣ было введено.

Въ 1815 г. вышелъ законъ объ улучшеніи провинціальнаго управленія, съ новымъ дѣленіемъ административныхъ округовъ (Regierungsbezirke) на уѣзды (Kreise) и съ соединеніемъ въ уѣздные союзы всѣхъ поселеній, имѣній и городовъ, кромѣ нѣкоторыхъ большихъ городовъ. Ландраты остались по прежнему въ качествѣ исполнительныхъ органовъ правительства. Такимъ образомъ представительный характеръ ландрата былъ устраненъ, а вмѣстѣ прекратилось и его двойственное положеніе, какъ государственнаго чиновника и представителя уѣзда.

Въ 1825 г. вышелъ законъ объ устройствѣ провинціальнаго представительства (Provinzialstände) въ 8 провинціяхъ королевства. Первые провинціальные сеймы должны были высказаться и о реформѣ уѣздныхъ собраній въ смыслѣ участія въ нихъ всѣхъ сословій. Вслѣдствіе этого каждая изъ осьми

провинцій получила свой уставъ уѣзднаго управленія (Kreisordnung). Уставы эти впрочемъ отличались другъ отъ друга, главнымъ образомъ, только порядкомъ выборовъ и требуемымъ цензомъ. Городамъ предоставлено было, по большей части, имѣть каждому въ уѣздномъ представительствѣ по депутату, а сельскимъ общинамъ только трехъ депутатовъ на весь уѣздъ. Но каждый помѣщикъ (Rittergutsbesitzer) имѣлъ по прежнему самостоятельный голосъ, каково бы ни было его имѣніе, даже хотя бы оно состояло изъ различныхъ реальныхъ и т. п. правъ, подлежащихъ выкупу. Это крайнее нарушеніе правильнаго соотношенія сословій въ земскомъ представительствѣ было потомъ долгое время предметомъ жалобъ. И положеніе было тѣмъ тяжеле, чѣмъ больше расширялись кругъ вѣдомства уѣздныхъ собраній и ихъ права относительно опредѣленія размѣровъ земскихъ налоговъ. Здѣсь-то и проявилось особенно сильно столкновеніе интересовъ привилегированнаго класса съ общими земскими интересами.

Въ названныхъ нами уставахъ, какъ основаніе права на большее или меньшее вліяніе въ мѣстномъ управленіи, такъ и основаніе размѣровъ повинностей составляетъ землевладѣніе. Но такъ какъ помѣщичьихъ имѣній было очень много и каждый помѣщикъ имѣлъ голосъ, то и получалось преобладаніе помѣщичьяго элемента въ земскомъ дѣлѣ. Преобладаніе это усиливалось еще тѣмъ, что и тѣ три представителя (а съ 1850 г. въ нѣкоторыхъ уѣздахъ 6 представителей) отъ крестьянства, которые допущены закономъ по правиламъ нѣкоторыхъ изъ уѣздныхъ уставовъ, выбирались изъ старостъ и деревенскихъ судей пожизненно. Лица-же эти назначались, по общему закону, мѣстнымъ главнымъ начальникомъ, т. е. самимъ-же помѣщикомъ.

Такимъ образомъ хотя всѣ сословія и были соединены въ одну корпорацію, но дворянскому сословію даны были такія права въ уѣздномъ управленіи, какихъ оно и прежде не имѣло,—перевѣсъ въ числѣ голосовъ, избраніе ландрата изъ своей среды (кромѣ Познани и обѣихъ западныхъ провинцій)—и вообще наконецъ то вліяніе, какого, по крайней мѣрѣ до преобразованій 1807 г., дворянство не имѣло относительно городовъ и свободныхъ сельскихъ общинъ; ибо въ прежнихъ уѣздныхъ собраніяхъ помѣщики имѣли голосъ только по дѣламъ, касающимся ихъ интересовъ собственныхъ и интересовъ ихъ крестьянъ.

Впрочемъ зло было сознано при самомъ изданіи новыхъ уѣздныхъ уставовъ, что видно изъ предоставленнаго ими каждому сословію права отдѣляться и протестовать противъ постановленій большинства; причемъ государственная власть давала окончательное заключеніе. Но за то этимъ способомъ подрывалась автономія уѣздныхъ собраній. Автономія же и вообще не очень была значительна, ибо какъ предсѣдатели земскаго собранія (Landtagsmarschall), такъ и управы съ ихъ предсѣдательствующими (Ausschüsse) были не выборные, а назначенные отъ правительства.

Постановленіями 1841, 1842 и 1846 гг. (для Рейнской провинціи) права уѣздныхъ собраній были значительно расширены, напр. относительно издержекъ на общеполезныя учрежденія и пр.; а при этомъ отсутствіе правильно

устроеннаго представительства, разумѣется, давало все сильнѣе себя чувствовать. Наконецъ, закономъ 1848 г., изданнымъ по предложенію собранія, созваннаго для созданія новой конституціи, всѣ эти уставы мѣстнаго уѣзднаго управленія отмѣнены, а въ государственномъ уложеніи (Verfassungsurkunde) 31 января 1850 г. изложены между прочимъ и новыя общія основанія организаціи управленія общинъ, уѣздовъ и провинцій—основаннаго на выборномъ началѣ, при содѣйствіи администраціи. А 11 марта 1850 г. утверждено положеніе объ общинномъ, уѣздномъ, окружномъ и провинціальномъ управленіи.

Организмъ мѣстнаго управленія по этому закону составляли: 1) окружный совѣтъ (Bezirksrath), состоящій изъ 4 окружныхъ депутатовъ (избираемыхъ провинціальнымъ собраніемъ), подъ предсѣдательствомъ президента провинціи (Regierungspresident). Совѣтъ дастъ свои мнѣнія по вопросамъ, вносимымъ въ него президентомъ. 2) Провинціальное собраніе (Provinzialversammlung) изъ депутатовъ, избираемыхъ уѣздными собраніями. 3) Уѣздныя собранія (Kreisversammlungen), составляемыя изъ депутатовъ, числомъ отъ 15 до 40, избираемыхъ по общинамъ или по округамъ (Distriktweise) на 6 лѣтъ, причемъ каждые 2 года $^1/_3$ ихъ замѣняется новыми. Притомъ не менѣе половины уѣздныхъ депутатовъ должны быть изъ землевладѣльцевъ. 4) Уѣздныя управы (Kreisausschuss), для непосредственнаго управленія дѣлами уѣзда, состоящія изъ членовъ, выбираемыхъ на 6 лѣтъ уѣзднымъ собраніемъ, изъ своей среды. Ландратъ—непремѣнный членъ управы. Относительно компетентности уѣздныхъ собраній существенныхъ перемѣнъ противъ прежняго не сдѣлано.

Эту организацію уѣзднаго земскаго управленія справедливо упрекали въ стремленіи подвести подъ одинъ уровень весьма различныя отношенія, каковы отношенія городовъ и сельскихъ мѣстностей, отношенія, существующія въ провинціяхъ восточныхъ и другія—въ провинціяхъ западныхъ. Далѣе справедливо осуждали назначеніе слишкомъ высокаго ценза для права быть избраннымъ, а также и то, что новый законъ не обратилъ должнаго вниманія на реальныя и соціальныя условія владѣнія собственностью, особенно весьма важныя для земскаго обложенія—отношенія землевладѣнія. Наконецъ, нѣкоторыя постановленія этого закона были даже ниже той мѣры самоуправленія, которую уже прежде имѣли сельскія общины восточныхъ провинцій.

Въ мартѣ 1851 года внесено было въ верхнюю палату предложеніе 66 изъ ея членовъ, объ измѣненіяхъ въ законѣ 11 марта 1850 года, необходимость которыхъ уяснилась уже изъ опыта въ 6 восточныхъ провинціяхъ. Предложеніе это имѣло тотъ результатъ, что обнаружилась реакція противъ закона 1850 и даже возвратъ къ закону 1825 года. Слова тогдашняго министра президента фонъ-Мантейфеля, что «mit Revolution gebrochen werden solle» относились, главнымъ образомъ, къ закону мѣстнаго управленія 1850 г. Въ концѣ 1851 г. въ палаты внесены были проекты законовъ: 1) о сохраненіи устава общиннаго управленія 11 марта 1850 г. въ смыслѣ городоваго поло-

женія для 6 восточныхъ провинцій, съ нѣкоторыми дополненіями и измѣненіями; 2) объ изданіи новыхъ уставовъ провинціальнаго общиннаго управленія.

Новые правительственные проекты провинціальнаго управленія, по заслушаніи мнѣній провинціальныхъ сеймовъ и по одобреніи верхней палатой, внесены въ нижнюю въ мартѣ 1853 г. Въ томъ-же году прошелъ законъ объ отмѣнѣ мѣстныхъ положеній 1850 г. и о возстановленіи дѣйствія старыхъ законовъ о мѣстномъ управленіи, «на сколько они не противны постановленіямъ государственнаго уложенія». Обѣщано притомъ послѣдующее развитіе этихъ мѣстныхъ положеній—посредствомъ особыхъ провинціальныхъ законовъ. Развитіе это ограничилось однако только дополнительнымъ закономъ объ управленіи сельскихъ общинъ въ восточныхъ провинціяхъ и закономъ о мѣстномъ сельскомъ начальствѣ (Ortsobrigkeiten)—оба отъ 14 апрѣля 1856 г.

Въ 1852 г., министръ внутреннихъ дѣлъ внесъ проектъ объ уѣздномъ управленіи для всѣхъ тогдашнихъ 8 провинцій государства. Этимъ проектомъ возстановлялся почти старый порядокъ. Меньшинство въ верхней палатѣ заявило, что проектъ противорѣчитъ жизненнымъ условіямъ страны, ея исторіи и законодательству. Но большинство было за проектъ. Въ нижней палатѣ онъ однако не былъ разсмотрѣнъ, по случаю окончанія сессіи.

Въ 1853 г. министръ внутреннихъ дѣлъ внесъ восемь новыхъ проектовъ уѣзднаго управленія, по числу провинцій, согласно мнѣнію провинціальныхъ сеймовъ, высказавшихся за отдѣльные проекты для каждой провинціи. Въ проектахъ этихъ было сохранено голосованіе нѣкоторыхъ уѣздныхъ расходовъ по куріямъ, число выборныхъ отъ каждой общины опредѣлено непзмѣнное—шесть и притомъ не въ смыслѣ минимума. Право помѣщиковъ на участіе въ уѣздныхъ сеймахъ признано лишь за тѣми, кто непрерывно владѣлъ помѣстьями въ теченіи не менѣе трехъ лѣтъ и хорошая репутація которыхъ удостовѣрена самимъ сословіемъ.

Во второй палатѣ проекты остались неразсмотрѣнными и внесены въ нее вновь 1 декабря 1853 г., съ нѣкоторыми незначительными измѣненіями. Большинство парламентской коммиссіи согласилось съ правительственными предложеніями, но потребовало, чтобъ право быть избираемымъ въ ландраты изъ исключительнаго права дворянъ-помѣщиковъ сдѣлано было всесловнымъ. Далѣе коммиссія желала, чтобъ участіе въ уѣздномъ представительствѣ имѣли только лица христіанскихъ вѣроисповѣданій, хотя по Verfassungsurkunde пользованіе гражданскими и государственными правами не поставлено въ зависимость отъ вѣроисповѣданія. Вообще реакція, царившая въ періодъ 1851—58 гг., останавливала попытки преобразованій. Въ началѣ 60-хъ гг. появилось нѣсколько проектовъ либеральной партіи и проектъ министерскій; но до подробнаго разсмотрѣнія ихъ дѣло не дошло. Въ большинствѣ этихъ проектовъ уѣзднаго управленія, помимо нѣкоторыхъ уступокъ исторически сложившимся условіямъ, относительно права голоса и пр., принято было то правильное начало, что право это должно обусловливаться размѣромъ платимыхъ лицомъ поземельнаго и подомоваго нало-

говъ, т. е. стоимостью и чистымъ доходомъ недвижимой собственности. И это было тѣмъ основательнѣе, что съ преобразованіемъ поземельнаго налога и съ отмѣною изъятій отъ него закономъ 1861 г., устранилась существенная разница между интересами крупной и мелкой поземельной собственности, а съ тѣмъ и надобность въ отдѣльномъ представительствѣ для того и другаго рода землевладѣнія. Другая черта проектовъ—расширеніе пассивной свободы избранія безъ какихъ-либо сословныхъ и т. п. ограниченій: при общей одинаковости масштабовъ какъ для государственнаго, такъ и для земскаго обложенія не могло уже быть и надобности въ голосованіяхъ по сословіямъ или по куріямъ.

Уже коммиссія, разсматривавшая министерскій проектъ, положительно признала необходимымъ провести всюду участіе уѣздныхъ управъ въ завѣдываніи мѣстными дѣлами, вопреки желанію правительства сосредоточить управленіе въ рукахъ ландрата. Это требованіе коммиссіи было потомъ принято и въ проектѣ министра графа Шверина 1862 г. За ландратомъ же оставлено было предсѣдательство и руководство, какъ въ уѣздной управѣ, такъ и въ уѣздномъ собраніи, причемъ признано было и коммиссіей, и проектомъ, что ландратъ долженъ быть назначаемъ королевскою властью. Надо замѣтить, что прежняя двойственная роль его, какъ королевскаго чиновника и какъ представителя жителей уѣзда значительно измѣнилась уже въ 1815 г., а съ 1848—51 гг. измѣнилась окончательно: значеніе представителя уѣзда онъ утратилъ совершенно. Онъ сталъ просто политическимъ чиновникомъ, обязаннымъ вполнѣ подчиняться видамъ и требованіямъ министерства. Съ такимъ характеромъ этой должности, разумѣется, не согласуется ни выборное начало, ни право земской рекомендаціи для ея замѣщенія. Такое положеніе должности ландрата создалось, очевидно, по французскому образцу, въ признаніи той конституціонной идеи, что при отвѣтственномъ министерствѣ все чиновничество должно состоять въ безусловной отъ него зависимости.

Итакъ, въ попыткахъ улучшить строй мѣстнаго управленія въ Пруссіи недостатка не было; но попытки эти особеннаго успѣха не имѣли. Наконецъ и самое разсмотрѣніе новыхъ предложеній было отклонено по политическимъ обстоятельствамъ.... Но въ 1866 г., съ окончаніемъ великой нѣмецкой войны и съ пріобрѣтеніемъ новыхъ провинцій, вопросъ о земской реформѣ былъ опять возбужденъ. Сознаніе правительствомъ услугъ, оказанныхъ уѣздными корпораціями государству въ мирное и военное время, привело къ мысли учредить уѣздные союзы (Kreisverbande) и въ новоприсоединенныхъ провинціяхъ, что и было сдѣлано.

Устроивъ это, принялись опять за преобразованіе уѣзднаго управленія въ старыхъ провинціяхъ. Но на этотъ разъ правительство не давало проектовъ собственнаго издѣлія,—а пригласило для обсужденія важнѣйшихъ вопросовъ свѣдущихъ людей изъ обѣихъ палатъ. Но и выработанный такимъ образомъ проектъ уѣзднаго управленія для 6 восточныхъ провинцій, представленный палатамъ въ 1869 г., не былъ принятъ сразу: потребовались передѣлки, съ

которыми онъ былъ наконецъ принятъ палатами и утвержденъ королемъ 13 декабря 1872 года.

Законъ этотъ имѣетъ важное государственное и политическое значеніе. Онъ внесъ коренную перемѣну въ прежнее устройство мѣстнаго управленія Пруссіи. Имъ измѣнено во-первыхъ значеніе уѣзда (Kreis): оставляя его въ прежнихъ предѣлахъ какъ административное подраздѣленіе, новый законъ сдѣлалъ его вполнѣ общиннымъ союзомъ и далъ ему право самоуправляющейся корпораціи. Для этой цѣли совершенно преобразованы уѣздныя собранія (Kreistag) и созданы уѣздныя управы (Kreisausschuss), представляющія собою коллегіи съ правами самоуправленія и соучастія въ рѣшеніи и исполненіи дѣлъ мѣстнаго, полицейскаго и общаго государственнаго управленія. Въ депутаціяхъ, учрежденныхъ подъ именемъ административныхъ судовъ (Verwaltungsgerichte), создана 2-я инстанція для пересмотра постановленій управъ, въ случаѣ какихъ-либо административныхъ прерѣканій. Далѣе, для обезпеченія правильнаго и равномѣрнаго распредѣленія уѣздныхъ повинностей между жителями уѣзда, введена, построенная на прочныхъ основахъ, система *уѣздныхъ сборовъ (Kreissteuersystem)*.

Новый законъ далъ также новое устройство сельской полиціи, учредивъ для нея и для другихъ общественныхъ дѣлъ особый институтъ *волость—Amt*. Амтъ есть административное подраздѣленіе, равнозначущее съ городскимъ округомъ. Начальникъ амта не только вѣдаетъ мѣстную полицію, но вообще имѣетъ надзоръ за сельскими общинами и владѣльческими округами (Gutsbezirke) въ томъ же объемѣ, какъ прежде помѣщикъ; на немъ же лежатъ и многія другія важныя отрасли мѣстнаго управленія, возлагавшіяся доселѣ на ландрата. Далѣе сельскому управленію, впредь до изданія особаго закона по этому предмету, данъ тоже новый видъ: сельскія общины и владѣльческіе округи (Gutsbezirke) приведены въ взаимную связь, въ качествѣ свободныхъ, самостоятельныхъ хозяйственныхъ единицъ или союзовъ. Вслѣдствіе этого нововведенія отмѣнена наслѣдственная должность старосты (Schulze), возвращено общинамъ право выбирать себѣ начальство, а начальникамъ общинъ дарована болѣе обширная власть. Наконецъ въ отношеніи системы уѣздныхъ налоговъ автономія уѣзда найдена ненужною и установлена рѣшительно связь общиннаго обложенія съ государственнымъ—въ системѣ накладныхъ сборовъ.

Новый законъ несомнѣнно составляетъ дальнѣйшее развитіе учрежденій, созданныхъ народною жизнью и приведенныхъ теперь къ системѣ самоуправленія. Это какъ бы возвращеніе къ реформамъ задуманнымъ и частію выполненнымъ еще въ началѣ нынѣшняго столѣтія, но пріостановленнымъ подъ вліяніемъ реакціи, послѣдовавшей за умиротвореніемъ Европы въ 1815 г. Затѣмъ въ промежутокъ времени до второй половины текущаго столѣтія, подъ вліяніемъ реакціонныхъ воззрѣній, не только не дѣлалось попытокъ къ водворенію мѣстнаго самоуправленія, но напротивъ было еще расширено вліяніе сословное, подновлены разныя привиллегіи, усилена бюрократическая центра-

лизація. Со вступленіемъ же вновь на путь реформъ, съ 2-й половины этого столѣтія, пришлось нѣсколько разъ переработывать проекты новыхъ законовъ, въ видахъ соглашенія противоборствующихъ интересовъ.

Такимъ образомъ, только въ новѣйшее время, въ законѣ 1872 г., и то только шесть восточныхъ провинцій получили мѣстное управленіе, основанное на началахъ самоуправленія. Да и это преобразованіе началось страннымъ образомъ, съ середины: законъ 1872 г. создалъ уѣздныя и волостныя учрежденія. Организація-же управленія высшихъ и низшихъ членовъ земскаго тѣла, т. е., управленія провинціальнаго и общиннаго, была еще таки отсрочена. Провинціальное управленіе на началахъ безсословнаго земскаго самоуправленія было создано только закономъ 29 іюня 1875 г. (Die Provinzialordnung und das Dotationsgesetz) (и тоже только для 6 провинцій: Восточной и Западной Пруссіи, Бранденбурга, Померанін, Силезіи и Саксоніи) и введено въ дѣйствіе съ 1 января 1876 г. Въ томъ-же 1876 году правительство хотѣло докончить начатое преобразованіе — устройствомъ общиннаго самоуправленія; но проектъ не прошелъ за разногласіемъ палатъ и остались въ дѣйствіи временныя правила, данныя въ законѣ 1872 года. Палаты однако согласились между собою относительно двухъ весьма важныхъ для земскаго дѣла пунктовъ, именно, относительно учрежденія административныхъ судовъ для разбора прерѣканій мѣстныхъ учрежденій и лицъ и—относительно сліянія городскаго общиннаго управленія и хозяйства съ уѣзднымъ въ мелкихъ городахъ и мѣстечкахъ. Наконецъ, 30 іюля 1883 г. вышелъ законъ объ общемъ управленіи (das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung), а 6 іюня того же года—законъ о компетентности административныхъ властей и судовъ (Ges. üb. die Zuständigkeit der Verwaltungs- u. Verwaltungsgerichtsbehörden), точнѣе установившіе отношенія и компетентность мѣстныхъ властей и судовъ. Но введеніе повсемѣстно новаго провинціальнаго, уѣзднаго и общиннаго управленія по образцу 6 восточныхъ провинцій все еще заставляетъ себя ждать, хотя въ законѣ 1883 г. и обѣщано изданіе новыхъ уставовъ уѣзднаго и провинціальнаго управленія для Познани, Шлезвигъ-Голштейна, Гессенъ-Нассау, Вестфаліи и Рейнской Провинціи.

Для нашей цѣли, въ новомъ прусскомъ самоуправленіи наиболѣе интереса представляетъ устройство области мѣстныхъ финансовъ. Но предварительно необходимо разсмотрѣть весь строй самоуправленія, какъ онъ выразился въ законѣ 1872 и 1875 г., въ шести восточныхъ провинціяхъ.

Провинціальное управленіе и хозяйство.

Всѣ находящіеся въ предѣлахъ провинціи уѣзды (Kreise) составляютъ общій *провинціальный союзъ (Provinzialverband, Kommunalverand der Provinz)**).

*) Управленіе существующихъ уже общинно-сословныхъ союзовъ (Kommunalständische Verbände) относительно попеченія о бѣдныхъ, умалишенныхъ, глухо-нѣмыхъ, слѣпыхъ и идіотахъ предписано было передать не позже 1 января 1878 г.

Права лицъ, состоящихъ жителями провинціи, заключаются: 1) въ правѣ участія въ провинціальномъ управленіи и представительствѣ; 2) въ пользованіи общественными учрежденіями провинціи по существующимъ правиламъ. Въ силу этихъ правъ провинціальные союзы облекаются властью: 1) издавать постановленія по такимъ мѣстнымъ дѣламъ, относительно которыхъ законъ не содержитъ въ себѣ опредѣленныхъ постановленій; 2) издавать правила для особыхъ учрежденій провинціальнаго союза. Съ другой стороны на жителяхъ провинціи лежитъ обязанность содѣйствовать своими средствами для удовлетворенія потребностей провинціальнаго управленія.

Въ случаѣ неисполненія провинціальнымъ союзомъ обязанностей, возлагаемыхъ на него закономъ, равно и въ случаѣ отказа исполнить ихъ, дѣло объ этомъ, по заявленію того присутственнаго мѣста, требованіе котораго неисполнено, разсматривается высшимъ административнымъ судомъ (Ober-Verwaltungsgericht).

Высшая административная власть находится въ рукахъ оберъ-президента провинціи съ заступающимъ его мѣсто совѣтникомъ (Oberpräsidialrath) и съ провинціальнымъ совѣтомъ (Provinzialrath) изъ 7 членовъ, изъ коихъ 5 выборные. Высшій органъ провинціальнаго самоуправленія есть *провинціальное собраніе* (*провинціальный сеймъ*, Provinzialversammlung, Prov. Landtag), состоящее изъ депутатовъ отъ сельскихъ и городскихъ округовъ провинціи *).

Провинціальный сеймъ созывается королемъ по крайней мѣрѣ разъ въ два года, и кромѣ того вообще такъ часто, какъ того потребуютъ дѣла. Открытіе и закрытіе сессіи сейма производится оберъ-президентомъ провинціи, въ качествѣ королевскаго намѣстника или комисара. Сеймъ распускается королевскимъ

провинціальному-же союзу. Вообще-же преобразованіе и упраздненіе общинносословныхъ союзовъ и ихъ органовъ дѣлается особыми законами. Берлинъ не включенъ въ общинный союзъ своей провинціи и составляетъ съ примыкающими къ нему мѣстностями отдѣльный Kommunalverband.

*) Число депутатовъ опредѣляется по числу уѣздовъ и жителей въ нихъ, такъ что, за исключеніемъ Силезіи, выбирается по 2 депутата отъ каждаго уѣзда, а въ Силезіи уѣзды съ числомъ жителей менѣе 40 т. имѣютъ по одному депутату; а при 40 и болѣе тысячахъ жителей по 2 депутата. Далѣе, затѣмъ избирается по 3 депутата, смотря по провинціи, на каждыя 40 и до 80 т. жителей, а при большемъ числѣ жителей въ провинціи прибавляется еще по одному депутату на каждые 50 т. Число всѣхъ депутатовъ, изъ которыхъ должно составиться собраніе, опредѣляется провинціальною управой (Provinzialausschuss), по даннымъ послѣдней народной переписи, причемъ военные, состоящіе на дѣйствительной службѣ, въ разсчетъ не принимаются. Депутаты отъ сельскихъ уѣздовъ (Landkreise) выбираются на уѣздныхъ собраніяхъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ смежные сельскіе округи соединяются въ одинъ избирательный округъ, и тогда выборы дѣлаются подъ предсѣдательствомъ особаго комиссара, назначаемаго отъ оберъ-президента провинціи. Отъ городскихъ округовъ депутаты избираются магистратомъ и собраніемъ городскихъ выборныхъ въ соединенномъ засѣданіи, подъ предсѣдательствомъ бургомистра. Депутаты выбираются на шестилѣтній срокъ. Распоряженіе о производствѣ выборовъ исходитъ отъ оберъ-президента провинціи. Предсѣдатель сейма и кандидатъ къ нему выбираются самимъ сеймомъ изъ числа своихъ членовъ.

указомъ, по представленію государственнаго министерства. Въ такомъ случаѣ назначаются новые выборы въ трехмѣсячный срокъ и новый сеймъ сзывается въ 6-мѣсячный срокъ отъ распущенія прежняго. Засѣданія сейма публичны; но по нѣкоторымъ дѣламъ могутъ быть и закрытыя.

Сношенія государственныхъ присутственныхъ мѣстъ съ сеймомъ происходятъ чрезъ королевскаго комиссара. Онъ-же сообщаетъ сейму правительственныя предложенія и передаетъ по принадлежности его мнѣнія и замѣчанія. Какъ онъ, такъ и его помощники и замѣняющіе его чиновники имѣютъ право присутствовать въ засѣданіяхъ сейма и его коммиссій и выслушиваются имп во всякое время. Члены провинціальной управы, земскій директоръ (Landesdirector, Landeshauptmann)—т. е. лицо, завѣдующее текущими дѣлами общинно-провинціальнаго управленія и подчиненные ему высшіе чиновники также могутъ присутствовать въ засѣданіяхъ сейма съ совѣщательнымъ голосомъ.

Провинціальный сеймъ есть представитель провинціальнаго союза. Онъ: 1) совѣщается и печется о его дѣлахъ и обсуждаетъ законопроекты и другіе предметы по предложеніямъ правительства; 2) издаетъ уставы и правила о мѣстномъ управленіи, получающіе впрочемъ законную силу только съ утвержденія королемъ; 3) дѣлаетъ постановленія о порядкѣ отбыванія тѣхъ государственныхъ повинностей, относительно которыхъ не дано подробныхъ правилъ въ законѣ; 4) опредѣляетъ порядокъ удовлетворенія обязательствъ (напр поручительствъ) провинціи и расходовъ, въ ея интересахъ производимыхъ; 5) постановляетъ объ употребленіи рентъ и фондовъ, даваемыхъ провинціальному союзу изъ гос. казны,—и прочихъ доходовъ; 6)—о совершеніи займовъ и о принятіи поручительствъ; 7)—о распредѣленіи провинціальныхъ сборовъ; 8)—объ отчужденіи земель и правъ по недвижимой собственности; 9)—объ устройствѣ счетной и кассовой части, объ утвержденіи бюджета и отчета по его исполненію; 10) о порядкѣ веденія дѣлъ провинціальнаго союза, о служебномъ персоналѣ провинціи, его содержаніи и пр.; 11) производитъ выборы провинціальной управы и земскаго директора (Landesdirector); 12) представляетъ правительству предложенія и жалобы по дѣламъ до провинціи или частей ея относящимся; 13) производитъ и другія дѣла, возложенныя на него закономъ.

Нѣкоторыя постановленія сеймовъ, подобно издаваемымъ ими уставамъ, получаютъ силу лишь по утвержденіи высшею властью. Такъ, повышеніе и пониженіе обложенія однѣхъ частей провинціи сравнительно съ другими, заключеніе займовъ для провинцій, принятіе ими на себя поручительствъ—допускаются лишь съ утвержденія министромъ вн. дѣлъ. Обложеніе членовъ провинціальнаго союза провинціальными сборами въ размѣрѣ свыше 25% суммы государственныхъ прямыхъ налоговъ, равно и новое обложеніе, необязательное по закону, если оно имѣетъ продолжаться свыше 5 лѣтъ,—допускаются лишь съ разрѣшенія министровъ—вн. дѣлъ и финансовъ.

Провинціальная управа (Provinzialausschuss) завѣдуетъ дѣлами управленія провинціальнаго союза. Она состоитъ изъ предсѣдателя и 7—13 членовъ, вы-

бираемыхъ на 6-л. срокъ провинціальнымъ сеймомъ. Кромѣ того, выбираются замѣстители ихъ, не менѣе какъ въ половинномъ числѣ. Директоръ провинціи есть оффиціальный членъ управы; но онъ не можетъ быть ея предсѣдателемъ. Въ члены управы могутъ быть выбираемы всѣ лица, имѣющія право быть членами сейма. Каждые 3 года выбываетъ половина членовъ и замѣстителей и замѣняются новыми *). Предсѣдатель провинціальнаго сейма и высшіе чиновники, состоящіе при Landesdirektor'ѣ могутъ участвовать въ засѣданіяхъ управы съ совѣщательнымъ голосомъ.

Предметы вѣдомства управы: 1) проектированіе постановленій сейма и исполненіе ихъ, если дѣла эти не поручены особымъ коммиссіямъ, или чиновникамъ; 2) завѣдываніе дѣлами провинціальнаго союза, въ особенности его имуществомъ и учрежденіями; 3) опредѣленіе къ должностямъ провинціальныхъ чиновниковъ, кромѣ Landesdirektor'а; 4) сообщеніе своихъ мнѣній по всѣмъ тѣмъ дѣламъ, по которымъ оныя будутъ потребованы министрами или оберъ-президентомъ.

Земскій директоръ—Landesdirektor выбирается провинціальнымъ сеймомъ на 6—12 лѣтъ и утверждается королемъ. Онъ завѣдуетъ, подъ надзоромъ управы, текущими дѣлами общиннаго провинціальнаго управленія (kommunale Provinzialverwaltung), подготовляетъ постановленія управы и принимаетъ мѣры къ ихъ исполненію; состоитъ представителемъ провинціальнаго союза, особенно тамъ, гдѣ законъ требуетъ спеціальнаго уполномоченнаго лица. Онъ сносится отъ имени провинціальнаго союза съ присутственными мѣстами и съ частными лицами и подписываетъ всѣ бумаги. На случай замѣщенія его по болѣзни и пр. управа выбираетъ къ нему кандидата, который однако имѣетъ въ ней только совѣщательный голосъ **). При Landesdirektor'ѣ состоитъ штатъ служащихъ, изъ коихъ двое называются высшими чиновниками; одинъ изъ нихъ есть земскій совѣтникъ (Landesrath), а другой—техникъ по дорожной и строительной части (Landesbaurath). Они избираются на 12 лѣтъ.

Далѣе есть еще *генеральныя коммиссіи*—по одной на 2—3 провинціи ***). Также коммиссіи и комиссары для надзора за различными учрежденіями и для нѣкоторыхъ дѣлъ провинціальнаго союза. Подробности относительно ихъ дѣйствій опредѣляетъ сеймъ. Члены сеймовъ, управы и коммиссій и провинціальныхъ совѣтовъ получаютъ вознагражденіе за расходы по должности, размѣръ коего опредѣляется сеймомъ.

---

*) Не могутъ быть членами управы: оберъ-президентъ провинціи, президенты и вообще всѣ казенные чиновники ея.

**) Особенное устройство имѣетъ общинный союзъ въ Гогенцоллернскихъ земляхъ. Членами сейма здѣсь состоятъ: князь Гогенцоллернъ, князь Фюрстенбергъ и князь Турнъ и Таксисъ, два послѣдніе имѣя оба вмѣстѣ одинъ голосъ; уполномоченные отъ городовъ и т. д. Сеймъ сзывается королемъ по мѣрѣ надобности.

***) А именно: ген. коммиссія для Помераніи и Бранденбурга во Франкфуртѣ на Одерѣ; коммиссія для В. и З. Пруссіи и Познани въ Бромбергѣ; коммиссія въ Ганноверѣ для Ганновера и Шлезвигъ-Голштейна; въ Мерзебургѣ для Саксоніи; въ Кассельѣ для Гессена; въ Мюнстерѣ для Вестфаліи и части Рейнской провинціи и т. д.

Окружныя власти (Bezirksbehörden): 1) *Президентъ округа* и *Окружное управленіе* (Regierungspräsident und Bezirksregierung). Оберъ-президентъ не предсѣдательствуетъ въ управленіи, находящемся въ мѣстѣ его пребыванія: здѣсь имѣется теперь самостоятельный правительственный президентъ, съ надлежащимъ числомъ совѣтниковъ и съ замѣняющимъ его въ случаѣ надобности старшимъ совѣтникомъ. 2) *Окружная управа* (Bezirksausschuss). Она замѣнила собою упраздненные закономъ 30 іюля 1883 г. окружной административный судъ и окружной совѣтъ. Управа эта состоитъ, подъ предсѣдательствомъ президента округа, изъ 6 членовъ. Двое изъ членовъ назначаются пожизненно королевскою властью: одинъ изъ числа лицъ, имѣющихъ право на занятіе высшихъ административныхъ должностей, другой изъ лицъ, имѣющихъ право на судебныя должности. Король назначаетъ лицо, заступающее мѣсто президента въ случаѣ надобности: это—*директоръ административнаго суда* (Verwaltungsgerichts—Direktor);—также и замѣстителей для упомянутыхъ двухъ членовъ. Остальные 4 члена и замѣстители къ нимъ избираются провинціальною управою (въ Гогенцоллернѣ—земскою управою—Landesausschuss).

Уѣздныя власти (Kreisbehörden). Уѣздъ (Kreis), какъ административное подраздѣленіе, составляетъ вмѣстѣ съ тѣмъ среднюю единицу самоуправленія между провинціей и общиной, съ союзами къ ней приравненными. Перемѣны границъ уѣздовъ и соединеніе нѣсколькихъ уѣздовъ въ одинъ допускаются, въ случаѣ надобности, особымъ на каждый случай закономъ. Уѣздъ является союзомъ общинъ для цѣлей самоуправленія, съ правами корпораціи, т. е. соединеніемъ въ одно общее юридическое лицо многихъ лицъ, пользующихся общими гражданскими правами. Какъ корпорація, уѣздъ можетъ владѣть имуществомъ, пріобрѣтать таковое и входить въ долговыя обязательства и вообще быть хозяйственнымъ субъектомъ. Равнымъ образомъ онъ пользуется и другими юридическими правами корпорацій, какъ напр. относительно большей продолжительности сроковъ давности, относительно взысканій по долгамъ и т. д.

Въ составъ уѣзда входятъ: города, сельскія общины и владѣльческіе округи (Gutsbezirke). Но города, имѣющіе, за исключеніемъ войскъ, не менѣе 25 тысячъ жителей, имѣютъ право составлять, сами по себѣ, каждый городъ отдѣльный *городской уѣздъ* (Stadtkreis), выдѣляясь т. о. изъ общаго состава уѣзднаго земства (Kreisverband). По особымъ уваженіямъ дозволяется и городамъ съ меньшимъ числомъ жителей образовать изъ себя самостоятельныя земскія единицы.

Лицами, принадлежащими къ уѣзду считаются всѣ, имѣющіе въ немъ постоянное жительство, за исключеніемъ военныхъ, состоящихъ на дѣйствительной службѣ.

Уѣзды подраздѣляются на округи или волости (Amtsbezirke), а города на городскіе округи (Stadtbezirke). Начальникъ уѣзда есть *Ландратъ*; начальникъ волости есть *Amtsvorsteher* (волостной старшина); начальникъ сельской общины — *Gemeindevorsteher* (сельскій староста); въ Gutsbezirk'ахъ начальствуетъ *Gutsvorsteher* (помѣщикъ).

Ландратовъ назначаетъ король; уѣздное собраніе можетъ рекомендовать на эту должность лицъ изъ мѣстныхъ помѣщиковъ и начальниковъ волостей. Для исправленія же должности ландрата, въ случаѣ надобности, выбираются изъ мѣстныхъ жителей два депутата (Kreisdeputirte) съ шестилѣтнимъ срокомъ службы. Ландратъ, сверхъ завѣдыванія управленіемъ уѣзда, есть также предсѣдатель уѣзднаго собранія и уѣздной управы.

Права уѣздныхъ обывателей состоятъ: 1) въ участіи въ уѣздномъ представительствѣ и управленіи; 2) въ пользованіи мѣстными учрежденіями. Обязанности-же ихъ заключаются: 1) въ безвозмездномъ отбываніи земской службы и участіи въ представительствѣ уѣзда, безъ права отказа раньше трехлѣтія или по особо перечисленнымъ въ законѣ причинамъ *); 2) въ уплатѣ налоговъ для удовлетворенія мѣстныхъ потребностей, если уѣздное собраніе не найдетъ возможнымъ удовлетворить оныя изъ доходовъ отъ собственности уѣзда или иныхъ.

Участіе обывателей уѣзда въ мѣстномъ управленіи осуществляется въ лицѣ *уѣздныхъ собраній* (Kreistag) и *уѣздной управы* (Kreisausschuss).

Уѣздныя собранія (Kreistag) составляются см. по числу жителей уѣзда: изъ 25 членовъ, если въ немъ не свыше 25 т. ж., и прибавляя по 1 представителю на каждыя 5 т. въ уѣздахъ, съ населеніемъ до 100 т. ж.,—и по одному на каждый дальнѣйшій десятокъ тысячъ. Выборы производятся въ трехъ избирательныхъ союзахъ или куріяхъ (Wahlverband): 1) крупныхъ землевладѣльцевъ (съ цензомъ—не менѣе 225 марокъ государственныхъ поземельнаго и домоваго налоговъ) и крупныхъ промышленниковъ, 2) сельскихъ общинъ, владѣльцевъ самостоятельныхъ имѣній (selbstständige Güter) и представителей средней промышленности и 3)—городовъ. Юридическія лица, какъ-то: общины, акціонерныя компаніи и пр., равно лица женскаго пола, малолѣтнія и др. участвуютъ въ лицѣ своихъ представителей.

Число депутатовъ опредѣлено такъ, чтобы интересы каждаго класса были достаточно представлены. Именно: число депутатовъ отъ городовъ не должно превышать половины, а въ уѣздахъ, гдѣ только одинъ городъ,—одной трети общаго числа депутатовъ. Число же депутатовъ на каждый городъ опредѣляется по его населенности; причемъ мелкіе города соединяются въ одинъ избирательный округъ, для выбора покрайней мѣрѣ одного общаго депутата. Остальное число депутатовъ, за вычетомъ городскихъ, составляется поровну

---

*) Законными причинами для отказа признаются: продолжительная болѣзнь, родъ занятій, требующій частаго или долговременнаго отсутствія изъ мѣста жительства, возрастъ свыше 60 лѣтъ, состояніе на дѣйствительной государственной службѣ,—наконецъ и другія обстоятельства, которыя уѣздное собраніе признаетъ уважительными. Отказывающемуся-же безъ законныхъ причинъ законъ угрожаетъ лишеніемъ права участія въ мѣстномъ управленіи и представительствѣ, на время отъ трехъ до шести лѣтъ и обложеніемъ мѣстными налогами на $^1/_8$—$^1/_4$ тяжелѣе противъ другихъ обывателей уѣзда.

изъ депутатовъ отъ крупныхъ землевладѣльцевъ и отъ сельскихъ общинъ. Для выбора сельскихъ депутатовъ образуются избирательные округи, по возможности придерживаясь границъ волостей, и каждый округъ выбираетъ одного депутата. Депутаты избираются на 6 лѣтъ, причемъ половина ихъ выбываетъ по жребію и замѣняется новыми черезъ каждые 3 года. Слѣдовательно выборы производятся каждое 3-лѣтіе. Служба депутатовъ безвозмездна, и они не получаютъ ни суточныхъ, ни путевыхъ денегъ.

Уѣздное собраніе есть представитель союза уѣздныхъ общинъ; оно обсуждаетъ дѣла мѣстнаго управленія и хозяйства, и вообще предметы, предоставленные закономъ его вѣдѣнію. Въ этихъ видахъ оно: 1) издаетъ разныя нужныя постановленія; 2) опредѣляетъ порядокъ распредѣленія тѣхъ изъ государственныхъ повинностей, которыя отбываются поуѣздно и относительно порядка отбыванія которыхъ нѣтъ постановленій въ законѣ; 3) установляетъ расходы, нужные для выполненія обязанностей, возложенныхъ на уѣздъ и расходы, требуемые его интересами, а для этой цѣли—управляетъ недвижимою собственностью, капиталами *) и учрежденіями уѣзда, совершаетъ займы и облагаетъ жителей уѣзда налогами; 4) опредѣляетъ порядокъ раскладки и сбора уѣздныхъ налоговъ; 5) установляетъ бюджетъ уѣзда и разсматриваетъ годовой отчетъ по его исполненію; 6) учреждаетъ и замѣщаетъ уѣздныя должности; 7) выбираетъ членовъ уѣздной управы и разныхъ мѣстныхъ коммиссій, и комиссаровъ; 8) даетъ свои отзывы по дѣламъ, передаваемымъ на его заключеніе отъ администраціи; 9) исполняетъ разныя другія дѣла, возлагаемыя на него закономъ или королевскими распоряженіями. Собраніе созывается ландратомъ не менѣе 2 разъ въ годъ и вообще, когда потребуетъ надобность. Оно созывается также по требованію управы или четвертой части всѣхъ депутатовъ. Постановленія собранія въ нѣкоторыхъ случаяхъ получаютъ исполнительную силу только съ утвержденія высшихъ властей—королевской и министра вн. дѣлъ или его же совмѣстно съ министромъ финансовъ. Такъ, между прочимъ, постановленія о повышеніи и пониженіи обложенія въ разныхъ частяхъ уѣзда, объ отчужденіи недвижимости, принадлежащей уѣзду, о совершеніи новыхъ займовъ и о принятіи поручительствъ отъ имени уѣзда—должны быть представляемы на утвержденіе министра вн. дѣлъ; постановленія о повышеніи земскихъ сборовъ свыше 50% прямыхъ государственныхъ налоговъ и объ учрежденіи мѣстныхъ сборовъ, необязательныхъ по закону, если они должны существовать свыше 5 лѣтъ, идутъ на утвержденіе министровъ вн. дѣлъ и финансовъ.

Уѣздная управа (Kreisausschuss) учреждается для постояннаго управленія дѣлами уѣзда и для выполненія дѣлъ общаго государственнаго управленія. Она состоитъ подъ предсѣдательствомъ ландрата изъ 6 членовъ, выбираемыхъ

*) Капиталами, принадлежащими уѣзду (plattes Land), распоряжаются исключительно уѣздные депутаты, а капиталами городовъ—городскіе.

уѣзднымъ собраніемъ изъ числа жителей уѣзда *). Члены выбираются на 6 лѣтъ, съ замѣною $^1/_3$ черезъ каждые 2 года. Они получаютъ вознагражденіе, соотвѣтственное ихъ служебнымъ издержкамъ, въ размѣрѣ, опредѣляемомъ уѣзднымъ собраніемъ. Обязанности управы: 1) подготовлять дѣла для разсмотрѣнія уѣзднаго собранія и исполнять его постановленія, если нѣтъ для того особыхъ коммиссій; 2) управлять дѣлами уѣзда согласно закону, бюджету и постановленіямъ уѣзднаго собранія; 3) опредѣлять служебный персоналъ и наблюдать за исполненіемъ имъ своихъ обязанностей; 4) давать свои отзывы по дѣламъ, предлагаемымъ на ея заключеніе отъ правительственныхъ мѣстъ; 5) завѣдывать предоставленными ей дѣлами общаго государственнаго управленія. Въ порядкѣ общаго управленія управѣ предоставляются въ особенности дѣла полицейскаго характера: полиція бѣдности, дорожная часть, пожарная, учебная, попеченіе о народномъ здравіи, юстиція и пр. На постановленія управы, если они не принадлежатъ къ числу окончательныхъ, могутъ быть подаваемы апелляціи заинтересованными лицами, а также ландратомъ, если онъ найдетъ нужнымъ. Апелляціи эти подаются въ административный судъ (окружную управу), кромѣ дѣлъ по вѣдомству промышленности и раздробленія земель (Dismembration), которыя подлежатъ разсмотрѣнію окружнаго управленія (Bezirksregierung **).

Расходы на дѣлопроизводство управы покрываются частію изъ сборовъ по производству дѣлъ и изъ собственныхъ доходовъ ея, частію изъ суммъ, даваемыхъ отъ казны, а при недостаточности этихъ средствъ они пополняются отъ уѣзда.

Пособія отъ казны уѣздамъ образовались вслѣдствіе того, что въ силу новаго закона объ уѣздномъ управленіи, съ 1873 года въ вѣдѣніе послѣдняго перешло, бывшее до того казеннымъ, полицейское управленіе. Суммы, шедшія на оное, а также на вознагражденіе старостъ (Schulzen) и на другіе расходы по полиціи, и обращены въ пособіе уѣздамъ. Назначенная на каждую провинцію сумма распредѣляется между ея уѣздами провинціальнымъ представительствомъ или выбранною для того коммиссіею. Сверхъ того правительство даетъ уѣздамъ и волостямъ особые фонды на расходы по поручаемымъ имъ отъ него дѣламъ государственной администраціи.

Текущія дѣла управы вѣдаетъ ландратъ; онъ ее созываетъ, подготовляетъ ея постановленія и принимаетъ мѣры къ ихъ исполненію. Онъ же ведетъ переписку ея и сношенія со всѣми мѣстами и частными лицами. Хотя онъ и есть органъ государственный, получающій назначеніе отъ королевской власти, но въ качествѣ предсѣдателя управы онъ обязанъ по всѣмъ важнымъ дѣламъ

*) Не могутъ быть членами управъ: духовенство, церковнослужители, элементарные учители. Чиновники судебнаго вѣдомства допускаются только съ согласія своего министра; но не требуется его для поступленія въ техническіе члены торговыхъ, промысловыхъ и т. п. судовъ.

**) По производству дѣлъ въ у. управѣ оплачиваются издержки производства; но гербовому сбору они не подлежатъ.

подчиняться ей и исполнять ея постановленія. Но за то и управа не есть просто земскій органъ: она вмѣстѣ съ тѣмъ есть и органъ государственной власти, со времени передачи ей важнѣйшихъ изъ правъ окружныхъ управленій (Bezirksregierungen) *).

Для непосредственнаго завѣдыванія нѣкоторыми дѣлами и учрежденіями въ уѣздѣ уѣздное собраніе можетъ учреждать, по мѣрѣ надобности, отдѣльныя коммиссіи или комиссаровъ. Учрежденія эти и лица дѣйствуютъ, какъ и учреждаемыя для цѣлей общаго государственнаго управленія, подъ руководствомъ ландрата, который и предсѣдательствуетъ въ коммиссіяхъ **).

Въ городскихъ уѣздахъ (Stadtkreise), состоящихъ изъ одного только города, обязанности уѣзднаго собранія и управы исполняютъ городскія присутственныя мѣста по правиламъ Городоваго Положенія ***).

Относительно самостоятельности дѣйствій уѣздныхъ учрежденій надо замѣтить, что сверхъ требуемаго въ извѣстныхъ случаяхъ утвержденія постановленій уѣздныхъ собраній высшею властью, существуетъ и непосредственный административный надзоръ (надъ сельскими уѣздами и Магдебургомъ) въ лицѣ президента, а въ высшей инстанціи въ лицѣ оберъ-президента провинціи, при содѣйствіи окружной управы (Bezirksausschuss) и провинціальнаго совѣта. Надзирающія власти имѣютъ право требовать по всѣмъ дѣламъ свѣдѣній, доставки актовъ, а въ особенности предъявленія уѣздной росписи и годовыхъ финансовыхъ отчетовъ, а также — предписывать производство ревизіи дѣлъ и кассъ. Незаконныя постановленія уѣздныхъ учрежденій и превышающія ихъ власть пріостанавливаются ландратомъ, съ предоставленіемъ права обжаловать его распоряженіе въ 2-недѣльный срокъ въ окружную управу. Наконецъ непосредственное вмѣшательство административныхъ властей является въ томъ случаѣ, когда уѣздъ пренебрежетъ или откажется внести въ роспись предписанные закономъ расходы обязательные или чрезвычайные, потребованные администраціей въ предѣлахъ ея компетенціи; они тогда вносятся въ роспись по предписанію президента провинціи. Распоряженіе это можетъ быть обжаловано предъ высшимъ административнымъ судомъ въ 2-недѣльный срокъ.

---

*) Управа вѣдаетъ и административную юрисдикцію въ случаяхъ столкновеній частныхъ правъ и интересовъ съ государственными. Она составляетъ тутъ первую инстанцію—притомъ съ устнымъ и гласнымъ судопроизводствомъ. Второю инстанціею былъ до 1883 г.—Bezirksverwaltungsgericht изъ членовъ, выбранныхъ провинціальнымъ представительствомъ изъ числа жителей Bezirk'a. Законъ 1883 г. 30 іюля (Ges. über die allg. Landesverwaltung) передалъ обязанности этихъ судовъ окружнымъ управамъ. Высшую ревизіонную и кассаціонную инстанцію составляетъ высшій Verwaltungsgericht въ Берлинѣ. Эта система административной юстиціи, устраняющая произволъ властей, составляетъ одно изъ замѣчательнѣйшихъ созданій въ современныхъ прусскихъ реформахъ. Ср. Annalen des D. Reichs, 1877, ст. Wehrenpfennig'a.

**) Въ случаѣ распущенія у. собранія,—что дѣлается королевскимъ повелѣніемъ, по представленію государственнаго министерства.—управа и коммиссіи продолжаютъ исполнять свои обязанности до назначенія новыхъ—новымъ собраніемъ. А собраніе это должно быть организовано въ 6 м. срокъ отъ распущенія.

***) Въ г. Магдебургѣ управленіе организовано совершенно по образцу уѣзднаго съ уѣзднымъ собраніемъ и управою, подъ предсѣдательствомъ оберъ-бургомистра.

Волости, на которыя подраздѣляются уѣзды, состоятъ изъ соединенія нѣсколькихъ общинъ и помѣстій, или и изъ отдѣльныхъ общинъ и помѣстій. *Волостные старосты* (Amtsvorsteher) назначаются оберъ-президентомъ провинціи изъ кандидатовъ, предложенныхъ уѣзднымъ собраніемъ. Срокъ ихъ службы 6-лѣтній. Для замѣщенія ихъ, въ случаѣ надобности, назначаются къ нимъ кандидаты. Въ волостяхъ, состоящихъ изъ одной общины или изъ одного помѣстья, должность старосты возлагается на начальника общины или на управляющаго помѣстьемъ. Если не оказывается лица, годнаго на должность начальника амта и нельзя поручить ее старостѣ сосѣдняго амта или бургомистру ближайшаго города, то оберъ-президентъ назначаетъ отъ себя лицо для исправленія этой должности, даже въ нѣсколькихъ амтахъ одновременно.

Другой органъ волостнаго управленія есть *управа* (Amtsausschuss), состоящая подъ предсѣдательствомъ волостнаго старосты изъ представителей (не менѣе, какъ по одному) отъ всѣхъ принадлежащихъ къ амту общинъ и самостоятельныхъ имѣній. Представители эти—старосты и старшины общинъ (Gemeindevorsteher und Schöffen); при недостаточности ихъ для полнаго представительства выбираются дополнительные представители изъ членовъ общинъ.

Къ предметамъ вѣдомства волостной управы принадлежатъ: 1) контроль и ротпрованіе всѣхъ расходовъ волостнаго управленія; 2) назначеніе коммиссій и комиссаровъ для исполненія постановленій волостнаго собранія; 3) разныя прочія дѣла мѣстнаго управленія и полиціи. Далѣе, по обоюдному соглашенію и нѣкоторыя общинныя дѣла могутъ быть поручаемы волостному управленію, между прочимъ и собираніе налоговъ.

По общимъ дѣламъ общинъ и помѣстій волостной союзъ (Amtsverband) имѣетъ права корпораціи. Волостной староста есть представитель этой корпораціи. Нѣкоторыя изъ постановленій амта должны идти на утвержденіе уѣздной управы; это: постановленія объ отчужденіи недвижимой собственности и правъ, съ нею связанныхъ и заключеніе займовъ. Надзоръ за волостнымъ управленіемъ принадлежитъ въ 1-й инстанціи ландрату, какъ предсѣдателю уѣздной управы, а въ высшей инстанціи—президенту округа.

Волостной староста завѣдуетъ: полиціею, въ особенности дѣлами общественной безопасности, порядка, нравовъ, здравія, дѣлами касающимися прислуги, призрѣнія бѣдныхъ, дорогами, водами, лѣсами, рыбными ловлями, промыслами, строительною полиціею, пожарною частью и пр., по скольку эти предметы не поручены ландрату или др. лицамъ. И вообще онъ завѣдуетъ всѣми прочими общественными дѣлами волости. Начальники общинъ и помѣстій обязаны повиноваться его указаніямъ. На вознагражденіе своихъ трудовъ по волостному управленію староста можетъ получать извѣстную сумму, въ размѣрѣ опредѣляемомъ уѣздною управой.

Расходы волостнаго управленія, (какъ и уѣздные), отчасти покрываются суммами, даваемыми уѣздамъ для этой цѣли отъ казны, въ размѣрѣ ея расхода (по бюджету 1873 г.) на упраздненную теперь коронную полицію, на

вознагражденіе старостъ (Schulzen) и на другія полицейскія издержки. Волости имѣютъ также долю въ пособіи, дарованномъ уѣзднымъ земствамъ законами 1873 и 75 гг. Недостающая сумма покрывается на счетъ сбора съ волости. Въ сложныхъ волостяхъ расходы покрываются съобща по соглашенію, а если соглашенія не состоится, то по масштабу уѣздныхъ сборовъ. Особый источникъ доходовъ амтовъ составляютъ денежные штрафы и доходы отъ конфискацій въ нѣкоторыхъ случаяхъ *). Если волостная управа не назначитъ или откажется назначить средства на обязательные расходы въ обыкновенномъ или сверхсмѣтномъ порядкѣ, то ландратъ отъ себя предписываетъ внести ихъ въ роспись. Распоряженіе его можетъ быть обжаловано волостнымъ союзомъ въ 2-недѣльный срокъ передъ окружною управою (Bezirksausschuss).

Община. Временными правилами закона 1872 г. возвращена общинамъ нѣкоторая доля самоуправленія. При этомъ остаются въ дѣйствіи и многіе частные и мѣстные уставы **). Въ силу закона 1872 г. сельскія общины имѣютъ права корпорацій. Начальство ихъ выборное и состоитъ изъ *старосты* (Gemeindevorsteher, Richter, Dorfrichter) съ двумя *старшинами* (Schöffen, Schöppen, Gerichtsmänner, Gerichts-или Dorf-geschworene). Число шёффеновъ можетъ быть и больше, по постановленію уѣздной управы. Всѣ эти лица выбираются общиннымъ собраніемъ на 6 лѣтъ и утверждаются ландратомъ, по справкѣ съ мнѣніемъ волостнаго старосты. Общинный староста имѣетъ право получать отъ общины вознагражденіе за свои служебныя издержки и жалованье за труды. Шёффены служатъ безвозмездно и имѣютъ право только на возвратъ своихъ служебныхъ издержекъ. Но въ нѣк. мѣстахъ они, какъ и старосты, имѣютъ особые земельные надѣлы отъ землевладѣльцевъ или отъ общины.

Староста общины начальствуетъ надъ всѣмъ ея округомъ и, если онъ не состоитъ въ тоже время старостою волости, то является органомъ сего послѣдняго по

---

*) Въ общинахъ и помѣстьяхъ, сами по себѣ составляющихъ волость, расходы управленія покрываются подобно прочимъ общиннымъ потребностямъ. Отъ казны средствъ они не получаютъ.

**) Въ городахъ провинцій—Пруссіи, Бранденбурга, Помераніи, Силезіи, Познани и Саксоніи дѣйствуетъ городовое положеніе 1853 г., а въ сельскихъ общинахъ этихъ провинцій—общинный уставъ 1856 г. Въ Новой Помераніи (Neuvorpommern) и на о-вѣ Рюгенѣ дѣйствуютъ правила, изданныя для нихъ въ 1853 г., однородныя съ городовымъ положеніемъ того же года. Въ Вестфаліи дѣйствуетъ городовое положеніе и уставъ для сельскихъ общинъ 1856 г., сходные съ городовымъ положеніемъ восточныхъ провинцій. Въ Рейнской провинціи дѣйствуетъ такого-же содержанія городовое положеніе и дополненіе къ общинному положенію отъ 15 мая 1856 г.; но при этомъ остаются здѣсь въ силѣ и нѣкоторыя постановленія общиннаго устава 23 іюля 1845 г. Правила, содержащіяся въ этихъ уставахъ дополняются еще общими постановленіями о раскладкѣ и взиманіи государственныхъ податей, служащихъ нормою для общинныхъ и земскихъ раскладокъ, а также—обширными инструкціями, указаніями и разъясненіями высшихъ инстанцій. Наконецъ, въ отношеніи косвенныхъ налоговъ соблюдаются, между прочимъ, правила, заключающіяся въ таможенныхъ и торговыхъ договорахъ германскихъ государствъ и особенно договоръ 8 іюня 1867 г.

полицейскому управленію. Въ самостоятельныхъ помѣстьяхъ обязанности старосты исполняетъ владѣлецъ или поставленное отъ него лицо. Но онъ можетъ также поручить эти обязанности начальнику ближайшей общины по взаимному съ нимъ соглашенію, за соотвѣтственное вознагражденіе.

Другой органъ общиннаго управленія есть *общинное собраніе*, составляемое изъ членовъ общины, имѣющихъ право голоса. Собраніе созываетъ староста и предсѣдательствуетъ въ немъ. Право голоса принадлежитъ здѣсь только тѣмъ изъ членовъ общины, которые имѣютъ собственное хозяйство и жилище. Притомъ болѣе крупные владѣльцы могутъ имѣть и больше одного голоса; владѣльцы же мелкихъ участковъ, неимѣющіе рабочаго скота, могутъ быть соединяемы въ коллективные голоса и представляютъ себя депутатомъ. По желанію общины и все общинное собраніе можетъ быть замѣняемо собраніемъ депутатовъ. Рѣшенія постановляются большинствомъ голосовъ; но для учрежденія новыхъ сборовъ, непредусмотрѣнныхъ ни въ мѣстномъ уставѣ, ни въ общихъ законахъ государства, постановленія должны быть единогласны, кромѣ того случая, когда новые сборы необходимы для выполненія цѣлей или обязательствъ общины; въ этомъ случаѣ дѣло рѣшается простымъ большинствомъ. Но вообще, какъ для учрежденія новыхъ сборовъ, такъ и для повышенія прежнихъ необходимо имѣть согласіе центральной власти.

Общія черты и взаимное соотношеніе мѣстныхъ административныхъ дѣленій суть *) слѣдующія: *провинція*—единица историческая. Управленіе ея состоитъ изъ оберъ-президента и различныхъ коммиссій—для цѣлей воспитательныхъ, училищныхъ, церковныхъ и др. Оберъ-президентъ, сверхъ своихъ провинціальныхъ функцій, имѣетъ еще общій надзоръ надъ окружными управленіями (Bezirksregierungen); но непосредственно подчинены эти послѣднія не ему, а министрамъ. Управленіе *округа* (Bezirk) есть собственно мѣстный органъ государственнаго управленія (Regierung). Оно состоитъ изъ коллегіи, предсѣдательствуемой президентомъ. Предметы вѣдомства этой административной коллегіи весьма многочисленны **).

Округъ распадается на *уѣзды* (Kreise) ***). Исполнительный чиновникъ уѣзда есть ландратъ; свой первоначальный двойственный служебный характеръ онъ сохранилъ отчасти и донынѣ. Въ его рукахъ соединяется все

*) Morier, въ Cobden Club Essays: Local government etc.... in Prussia.

**) Коллегія эта дѣлится на отдѣленія: 1) церковныхъ и училищныхъ дѣлъ, 2) прямыхъ налоговъ, доменъ и лѣсовъ; 3) косвенныхъ налоговъ; 4) кассовыхъ, бюджетныхъ и счетныхъ дѣлъ. Каждое отдѣленіе состоитъ подъ предсѣдательствомъ старшаго совѣтника (Oberregierungsrath). Коллегія состоитъ изъ совѣтниковъ, ассессоровъ и нѣк. техническихъ чиновниковъ по лѣсной, учебной, строительной и др. частямъ. Сверхъ того въ каждомъ отдѣленіи имѣется юрисконсультъ (Justitiarius), обязанность котораго быть представителемъ коллегіи, гдѣ это требуется закономъ и защищать интересы казны.

***) Уѣздъ содержитъ въ себѣ обыкновенно 10—20 кв. миль и отъ 20 т. до 70 т. жителей.

гражданское управленіе уѣзда; онъ единственный представитель въ немъ государственной власти, единственный коронный чиновникъ. Въ его рукахъ принудительная власть государства; онъ непосредственный начальникъ всѣхъ лицъ несущихъ въ уѣздѣ общественныя функціи. Но единственное сходство его съ англійскимъ мировымъ судьею то, что онъ назначается изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ. Въ другихъ отношеніяхъ существуетъ между ними большая разница: такъ ландратъ опредѣляется не иначе какъ по сдачѣ строгаго государственнаго экзамена, а главное—онъ не самостоятельный дѣятель, но только посредникъ, черезъ котораго сообщаются подданнымъ постановленія законодателя; ибо дѣйствуетъ онъ лишь по инструкціямъ окружнаго управленія, стоящаго между нимъ и короною.

Единицы управленія, изъ которыхъ слагается уѣздъ, т. е. города, сельскія общины и владѣльческіе округи имѣютъ, каждая, типическія особенности въ организаціи своего управленія. Введенное въ началѣ нынѣшняго столѣтія Штейномъ городовое устройство составляетъ доселѣ единственный истинный и живой институтъ самоуправленія въ Пруссіи. Имъ дѣйствительно хорошо рѣшена задача мѣстнаго управленія, т. е. завѣдыванія дѣлами частію частнаго, частію государственнаго характера. Этотъ двойственный характеръ мѣстныхъ корпоративныхъ учрежденій и затрудняетъ ихъ задачу: съ одной стороны является здѣсь хозяйственное завѣдываніе правами и собственностью частнаго общества, съ другой—государственно правовое выполненіе обязанностей, возлагаемыхъ государствомъ.

Въ городскомъ управленіи бургомистръ и техническіе члены магистрата состоятъ на жалованьѣ, городскіе совѣтники служатъ безвозмездно. Городскіе депутаты состоятъ представителями интересовъ плательщиковъ и имѣютъ рѣшительный голосъ во всѣхъ финансовыхъ вопросахъ; они же обсуждаютъ и утверждаютъ городской бюджетъ. Публичныя же или государственныя обязанности,—главнымъ образомъ полицейскія,—находятся преимущественно въ рукахъ бургомистра. Вообще же государственная часть мѣстнаго управленія принадлежитъ городской коллегіи (Magistratscollegium), а хозяйственная — городскимъ депутатамъ; но такъ какъ тѣ и др. дѣла тѣсно связаны между собою, то и существуетъ очень удобное учрежденіе: *смѣшанныя коммиссіи* изъ членовъ магистрата и депутатовъ, для завѣдыванія различными отраслями управленія (призрѣніе бѣдныхъ, школы и пр.). Бургомистръ и магистратъ непосредственно подчинены окружному управленію.

Сельская община въ существѣ своемъ есть частная корпорація, союзъ для хозяйственныхъ цѣлей, которому только по географической необходимости поручается частица общественныхъ обязанностей. Этотъ характеръ нѣмецкая община имѣла, какъ обнаружено новѣйшими изслѣдованіями, и въ стародавнее время: она не была административной единицей, а были такими единицами болѣе крупныя подраздѣленія (какъ англійское tithing и др.). Какъ въ Англіи, когда надо было найти мѣстную единицу для мѣстнаго обложенія, остановились на приходѣ,—какъ единственной оффиціальной мѣстной корпораціи,—такъ въ

Германіи такою единицею оказалось большею частію помѣстье (Gutsbezirk, Rittergut); только въ восточныхъ провинціяхъ оставалось нѣкоторое число свободныхъ общинъ. Правда, на дѣлѣ сельскія общины съ ихъ властями считаются и политическими; но въ своихъ функціяхъ и исторически онѣ суть частныя корпораціи, съ весьма ограниченнымъ количествомъ публичныхъ обязанностей. Онѣ во-первыхъ не имѣютъ полицейской юрисдикціи, во-вторыхъ не совпадаютъ ни съ церковною общиною, ни съ школьною (составляющею въ Пруссіи государственное учрежденіе). За выдѣломъ же церкви, полиціи и школы изъ вѣдѣнія общины остаются лишь предметы преимущественно частнаго характера.

До закона 1872 г. самостоятельность общинъ была ничтожна; онѣ большею частію входили въ составъ помѣстій, владѣльцамъ которыхъ и принадлежали въ нихъ полицейская власть и право назначенія старостъ (Schulzen)—послѣднее кромѣ лишь деревень, искони бывшихъ свободными. Общинамъ этого послѣдняго рода дано было корпоративное устройство, съ правами юридическихъ лицъ. Нынѣ управленіе общинными дѣлами принадлежитъ общинному собранію, выборному или состоящему изъ всей общины. Обязанность его оберегать хозяйственные интересы общины, управлять ея собственностью, дѣлать постановленія о ея расходахъ, изыскивать средства и т. д. Важнѣйшія обязанности исполнительныхъ органовъ общины—старостъ и старшинъ (Schulzen und Schöffen) полицейскія (въ помѣщичьихъ волостяхъ въ подчиненіи помѣстному владѣльцу) и судейскія, для элементарныхъ дѣйствій свободной юрисдикціи (freiwillige Gerichtsbarkeit), какъ отобраніе свидѣтельскихъ показаній, утвержденіе завѣщаній, договоровъ и т. п. Хозяйственныя функціи общины очень сложны, вслѣдствіе запутанности общинныхъ правъ, сервитутовъ и пр. Одна изъ важнѣйшихъ обязанностей здѣсь—попеченіе о бѣдныхъ. Эта обязанность строго оформлена закономъ, и расходъ на ея выполненіе составляетъ важную часть общиннаго бюджета. Точной податной единицы нѣтъ и здѣсь какъ и въ городской общинѣ. Община получаетъ свои средства изъ весьма разнообразныхъ источниковъ; можетъ обращаться и къ займамъ; но во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ она состоитъ подъ постояннымъ отеческимъ надзоромъ ландрата, а также ассессоровъ и совѣтниковъ окружнаго управленія (Regierung), всюду разъѣзжающихъ и дѣлающихъ свои замѣтки. Къ школьной общинѣ сельская община состоитъ въ такомъ отношеніи, что можетъ, представя достаточныя гарантіи, взять на себя веденіе школьнаго дѣла. Церковная же община остается во всякомъ случаѣ самостоятельною корпораціею. Поэтому прусскую сельскую общину не слѣдуетъ смѣшивать съ англійскимъ приходомъ: она лишь обломокъ старыхъ автономій.

Помѣщикъ, въ принадлежащихъ къ его имѣнію деревняхъ, въ качествѣ начальника волости отбываетъ тѣже обязанности по призрѣнію бѣдныхъ, по дорожной части и пр., которыя въ другихъ сельскихъ общинахъ лежатъ на ихъ собраніяхъ и общинномъ начальствѣ. Вообще же до закона 1872 г. административная власть принадлежала помѣщику, но не вслѣдствіе уполномочія отъ короля, а всилу его ленныхъ правъ.

Что касается средствъ покрытія мѣстныхъ расходовъ, то англійскій изслѣдователь вопроса—Morier считаетъ за большую ошибку въ этомъ отношеніи, что прусскіе города и сельскія общины имѣютъ право, въ извѣстныхъ границахъ, облагать себя по усмотрѣнію, хотя и подъ надзоромъ правительства. Въ городахъ создалась, по крайней мѣрѣ, говоритъ онъ, сносная равномѣрная система прямаго обложенія. Но въ с. общинахъ зло стало совсѣмъ невыносимымъ вслѣдствіе стародавнихъ обычаевъ, по которымъ личные налоги должны уплачиваться соотвѣтственно старинному дѣленію крестьянъ на болѣе или менѣе полноправныхъ (Voll- und Halbbauern, Cossäten, Gärtner, Häusler и пр.). — Въ Англіи напротивъ, замѣчаетъ Morier, мѣстные налоги имѣютъ истинный, имъ свойственный характеръ податей, налагаемыхъ на мѣстность государствомъ для государственныхъ цѣлей. Они идутъ не изъ карманныхъ денегъ податныхъ плательщиковъ, а изъ того, что эти обязаны уплачивать государству. Они налагаются не мѣстнымъ, а государственнымъ парламентомъ и притомъ по однообразной нормѣ.

Цѣлью закона 1872 г. было — водворить самоуправленіе, т. е. передать общественныя функціи мѣстнаго управленія изъ рукъ административныхъ лицъ въ руки обыкновенныхъ гражданъ. Другими словами это было разложеніе власти ландрата и юрисдикціи помѣщика, съ предоставленіемъ ихъ правъ представителямъ общества. Т. о. создалось муниципальное управленіе, состоящее: 1) изъ представительнаго учрежденія съ правомъ исключительнаго контроля по дѣламъ хозяйственнымъ; 2)—исполнительнаго учрежденія съ исключительнымъ контролемъ по государственной части мѣстныхъ дѣлъ; 3)—изъ смѣшанныхъ коммиссій для завѣдыванія обыкновенными дѣлами общества. Территорія притомъ раздѣлена на административные округи подъ вѣдѣніемъ лицъ, отвѣтственныхъ передъ исполнительнымъ управленіемъ. Матеріаломъ для примѣненія закона были: помѣщики, т. е. 10.000 крупныхъ землевладѣльцевъ, сельскія общинныя собранія съ ихъ старшинами (Schulzen u. Schöffen) и существовавшія уже городскія корпораціи.

Надо имѣть притомъ въ виду, что законъ 1872 г. есть только отрывокъ цѣлаго законодательства: онъ не касается собственно управленія, ни сельскихъ общинъ, ни городскихъ. Законъ сдѣлалъ лишь попытку дать нормальную рамку для преобразованныхъ единицъ мѣстнаго управленія. Такъ онъ отмѣнилъ наслѣдственную власть помѣщика, а наслѣдственную должность сельскаго старосты (Dorfschulze) превратилъ въ выборную; т. о. создалось одинаковое для всего уѣзда право гражданства—основаннаго на жительствѣ въ мѣстности. Должность ландрата разложена на мѣстныя управленія, состоящія изъ лицъ безмездно-служащихъ по назначенію отъ короны. Сохранено коллегіальное начало въ томъ, что при этихъ управленіяхъ образованы исключительные органы (управы—Ausschüsse) состоящіе изъ мѣстныхъ членовъ отъ города, сельской общины и помѣстья. Мѣстныя управленія въ свою очередь состоятъ въ органической связи съ центральнымъ управленіемъ уѣзда (Kreisausschuss), состоящимъ изъ 6 выборныхъ

членовъ, подъ предсѣдательствомъ ландрата. Уѣздному собранію данъ новый видъ: изъ совѣщательнаго при ландратѣ учрежденія, съ правомъ голосованія лишь небольшихъ суммъ на общественныя нужды, оно стало дѣйствительнымъ представительствомъ различныхъ общественныхъ элементовъ въ уѣздѣ; его совѣщательное значеніе упразднено, а взамѣнъ того оно получило дѣйствительныя и важныя права. Ландратъ остался во главѣ уѣзднаго управленія, но сдѣлался изъ автократа-повелителя, необязаннаго слушаться заявляемыхъ мнѣній, предсѣдателемъ исполнительнаго учрежденія. Наконецъ дана уѣзду и округу однообразная система мѣстнаго обложенія.

Уѣздъ подраздѣленъ на волости (Amt). Дѣятельность волостнаго управленія сосредоточена въ его управѣ (Amtsausschuss); ей принадлежитъ: 1) контроль всѣхъ расходовъ волостнаго управленія и право голосованія той части ихъ, покрытіе которой должно быть доставлено волостью; 2) право изданія полицейскихъ предписаній; 3) право назначать коммиссіи для спеціальныхъ цѣлей и т. д. Учрежденіе волостной управы и должности волостнаго старосты Mohl считаетъ важнѣйшимъ дѣломъ реформы. Затѣмъ слѣдующее важное учрежденіе—уѣздная управа; ей поручена масса работы, прежде лежавшей на правительствѣ. Административная дѣятельность управы однородна съ областью англійскихъ county rates и даже шире ея. Порученіе надзора и контролированія уѣздной организаціи бюрократической машинѣ окружнаго управленія и право этого послѣдняго рѣшать спорные вопросы по мѣстному обложенію, если уѣздное собраніе не пришло къ соглашенію, указываютъ на пункты, связующіе новое мѣстное управленіе съ бюрократическимъ.

Хозяйство провинціи. Законъ не даетъ подробнаго перечисленія мѣстныхъ потребностей. Въ подлинныхъ же бюджетахъ провинцій находимъ слѣдующія статьи провинціальныхъ расходовъ *):

1) Расходы на провинціальный сеймъ и его органы, а именно: путевое и суточное довольствіе предсѣдателю и депутатамъ сейма, предсѣдателю и членамъ провинціальной управы, членамъ провинціальныхъ коммиссій и коммиссарамъ, и канцелярскія издержки. 2) такое же довольствіе выборнымъ членамъ провинціальнаго совѣта. 3) Содержаніе земской дирекціи (Landesdirektion) т. е. земскаго директора съ состоящими при немъ служебнымъ персоналомъ, земскою кассою (Landeshauptkasse), бухгалтеріей, съ пособіями вдовьимъ и т. п. кассамъ и семействамъ умершихъ провинціальныхъ чиновниковъ и пр. 4) Пособія на приведеніе въ дѣйствіе уѣзднаго положенія 1872 г. 5) Преміи уѣздамъ и общинамъ за устройство новыхъ шоссе. 6) Управленіе и содержаніе провинціальныхъ шоссейныхъ дорогъ, въ томъ числѣ пособія и награды надзирателямъ и рабочимъ, пенсіи надзирателямъ и уплата государственныхъ налоговъ и расходовъ по кадастровымъ и гипотекарнымъ учрежденіямъ за земли, принадлежащія къ шоссейнымъ дорогамъ. 7) Пособія на строеніе общинныхъ

*) По смѣтѣ Бранденбургской провинціи на 1885—86 (апрѣльскій) годъ.

дорогъ. 8) Содѣйствіе земельнымъ улучшеніямъ (Landesmeliorationen — улучшеніе почвъ, насажденіе лѣсовъ и пр.) 9) Пособія на постройку второстепенныхъ желѣзныхъ дорогъ, а именно: подкрѣпленіе ихъ строительнаго фонда. 10) Содержаніе учрежденій для призрѣнія бѣдныхъ, умалишенныхъ и учрежденій исправительныхъ, какъ-то: пособія на содержаніе этихъ учрежденій, пособія служащимъ въ нихъ и ихъ семействамъ; пособія на содержаніе умалишенныхъ въ частныхъ заведеніяхъ; пособія бѣднымъ внѣ учрежденій для ихъ призрѣнія; пособія мѣстнымъ союзамъ попечительства о бѣдныхъ. 11) Содержаніе глухонѣмыхъ, слѣпыхъ и идіотовъ; въ томъ числѣ расходы на приготовленіе учителей для глухонѣмыхъ. 12) Принудительное воспитаніе покинутыхъ дѣтей (Zwangserziehung verwahrloster Kinder). 13) Пособія благотворительнымъ учрежденіямъ и т. п. 14) Пособія художественнымъ и научнымъ обществамъ, провинціальнымъ библіотекамъ и содержаніе памятниковъ. 15) Содержаніе учрежденій для приготовленія повивальныхъ бабокъ. 16) Пособія низшимъ сельскохозяйственнымъ училищамъ. 17) Расходы, прежде производившіеся насчетъ государственной казны: на особыя пособія бѣднымъ въ новый годъ, на содержаніе бѣдныхъ и на нѣк. сиротскіе дома и больницы. 18) Содержаніе земскаго дома (Landschaftshaus).

Источники финансовыхъ средствъ провинціи: 1) ежегодныя ренты и пособія (фонды) или дотаціи отъ государственной казны; 2) доходы отъ капиталовъ и недвижимыхъ имуществъ, принадлежащихъ провинціальному союзу; 3) займы; 4) провинціальные налоги. Въ подробностяхъ, въ бюджетахъ провинцій доходы ихъ представляются въ слѣдующемъ видѣ:

1) Поступленія изъ государственнаго казначейства: a) казенная дотація по зак. 1875 г.; b) пособіе на содержаніе бывшихъ государственныхъ шоссе; c) пособіе на содержаніе низшихъ агрономическихъ школъ и др. 2) Проценты отъ капиталовъ и наличныхъ суммъ (Bestände) провинціи. 3) Проценты отъ разныхъ спеціальныхъ капиталовъ. 4) Доходъ отъ сдачи въ наемъ помѣщеній въ земскомъ домѣ. 5) Доходы по шоссейному вѣдомству: a) взносы отъ уѣздовъ на жалованье строительнымъ чиновникамъ и надзирателямъ при уѣздныхъ шоссе; b) платежи отъ обществъ желѣзно-конныхъ дорогъ за пользованіе шоссейными путями; c) доходъ отъ сдачи въ наемъ земель, принадлежащихъ къ шоссе, отъ травы и пастбищъ на ихъ откосахъ; d) доходы отъ древесныхъ насажденій; e) разныя мелкія поступленія. 6) Поступленія по вѣдомству учрежденій исправительныхъ, призрѣнія умалишенныхъ и бѣдныхъ: a) возвратъ издержекъ по содержанію, леченію и пр. въ означенныхъ заведеніяхъ; b) провинціальный налогъ для призрѣнія бѣдныхъ (6% государственныхъ налоговъ); c) разные доходы. 7) Доходы вѣдомства призрѣнія глухонѣмыхъ, слѣпыхъ и идіотовъ: плата за ихъ содержаніе и мелкія поступленія. 8) Д. вѣдомства принудительнаго воспитанія покинутыхъ дѣтей: a) изъ имущества дѣтей или лицъ, обязанныхъ содержать ихъ; b) пособіе изъ государственнаго казначейства. 9) Д. по вѣдомству страхованія скота (законъ 25 іюня 1875 г.).

10) Выручка по завѣдыванію нѣкоторыми вспомогательными кассами и кассами взаимнаго страхованія отъ огня (Landfeuersocietätskasse, Städtefeuersocietätskasse и т. п.) *).

Закономъ 30 апрѣля 1873 г. назначены провинціальнымъ и уѣзднымъ земствамъ (Provinzial- und Kreisverbände) съ 1 января 1873 г. слѣдующія дотаціи: 1) Провинціямъ: Пруссіи, Бранденбургу, Саксоніи, Шлезвигъ-Голштейну, Вестфаліи и Рейнской, Гогенцоллерну и городу Франкфурту на Майнѣ въ фондъ самоуправленія (Fonds zur Selbstverwaltung) 6 м. марокъ (2 м. талеровъ) ежегодно. 2) Для устройства новой организаціи уѣзднаго управленія 5 восточныхъ провинцій (согласно новому Уѣздному Положенію 13 дек. 1872 г.) и для выполненія впослѣдствіи подобной же реформы (на основаніи имѣющихъ быть изданными законовъ) въ прочихъ провинціяхъ, 3 м. марокъ (1 м. талеровъ) въ годъ. — Раздѣлъ перваго изъ этихъ пособій между означенными союзами и втораго между сельскими уѣздами (Landkreise) дѣлается на половину соображаясь съ пространствомъ ихъ территорій и на половину по соразмѣрности числа жителей, по переписи 1 дек. 1871 г. Подобнымъ же образомъ распредѣляется и особая сумма, назначаемая отъ казны въ пособіе волостному управленію, въ размѣрѣ сбереженій, сдѣланныхъ казною и впредь будущихъ вслѣдствіе передачи оному завѣдыванія полиціей и др. дѣлъ. Тѣмъ-же закономъ назначено было изъ долей 6—милліонной дотаціи, причитающихся 5 восточнымъ провинціямъ, временное ежегодное пособіе въ 1.440,000 м. сельскимъ уѣздамъ этихъ провинцій для цѣлей уѣзднаго управленія, впредь до вступленія въ дѣйствіе новаго Провинціальнаго Положенія.

До изданія законовъ объ употребленіи тѣхъ свободныхъ частей дотацій, для коихъ въ законѣ 1873 г. не сдѣлано указанія, предписано было помѣщать ихъ на проценты въ счетъ фонда тѣхъ союзовъ, которымъ онѣ принадлежатъ. О состояніи этого фонда представляется ежегодно государственному сейму. Допущено также увеличеніе отпускаемыхъ отъ казны суммъ впослѣдствіи, по мѣрѣ передачи въ вѣдѣніе земскихъ учрежденій новыхъ предметовъ попеченія. И дѣйствительно, закономъ 8 іюля 1875 г. сдѣлана значительная прибавка къ этимъ фондамъ, въ размѣрѣ 7.440,000 марокъ (2.480,000 талеровъ), причемъ поручены мѣстному самоуправленію еще нѣкоторые предметы. Общая сумма постояннаго пособія составила т. о. 13.440,000 марокъ и распредѣляется прежнимъ порядкомъ, т. е. $^1/_2$ по пространству, а другая $^1/_2$ по населенности провинцій, по уже по даннымъ переписи 1875 г. Годовыя ренты, причитающіяся по этой раскладкѣ на отдѣльныя земства (Kommunalverbände) утверждаются королевскимъ указомъ **). Сверхъ того фонды, образовавшіеся изъ

*) Таже бранденбургская роспись 1885—86 г.

**) Максимумъ получила Рейнская провинція (2.326,635 м.), минимумъ Шл. Голштейнъ (952.929 м.). Берлинъ, Франкфуртъ на М., Гогенцоллернъ и Ганноверъ тоже получили свои доли.

остатковъ отъ дотацій, данныхъ закономъ 1873 г., съ нарослими на нихъ процентами, распредѣлены между тѣми-же провинціями *).

Цѣли, для которыхъ даются всѣ эти пособія, суть слѣдующія: 1) постройка вновь шоссейныхъ дорогъ и пособія на строеніе общинныхъ и уѣздныхъ дорогъ; 2) содѣйствіе мѣстнымъ земельнымъ улучшеніямъ, на сколько они по цѣли и объему не выходятъ изъ круга провинціальныхъ интересовъ; 3) содержаніе учрежденій призрѣнія бѣдныхъ и исправительныхъ, а также доставленіе на то пособій мѣстнымъ попечительствамъ о бѣдныхъ (Landarmenverbände); 4) попеченіе объ умалишенныхъ, глухонѣмыхъ и слѣпыхъ или доставленіе пособій на ихъ призрѣніе; 5) поддержаніе благотворительныхъ учрежденій разнаго рода,—спасательныхъ, призрѣнія идіотовъ и др.; 6) пособія обществамъ поощренія наукъ и искусствъ и музеямъ этого рода; содержаніе и пополненіе земскихъ библіотекъ; поддержаніе въ исправности памятниковъ; наконецъ: 7) разныя подобныя цѣли, по мѣрѣ указанія ихъ закономъ. Сверхъ того изъ суммъ, назначенныхъ 9 провинціямъ **), покрываются расходы по созыву провинціальныхъ сеймовъ, на провинціальное управленіе, на административные суды***) и на депутаціи по предмету приписки жителей (Heimathswesen), насколько эти расходы упадаютъ на провинціальныя земства. Изъ этого же источника даются пособія уѣздамъ для приведенія въ дѣйствіе Уѣзднаго Положенія 1872 г.

Ежегодное пособіе въ 3 м. марокъ, назначенное для этого уѣздамъ закономъ 30 апрѣля 1873 г., распредѣлено въ законѣ 1875 г. съ 1 января 1876 г. въ постоянныхъ доляхъ между 5 провинціальными земствами, (Познань, Шл.-Голштейнъ, Ганноверъ, Вестфалія, Р. провинція), 2 общинными союзами (Кассель, Висбаденъ), городскимъ уѣздомъ (Франкфуртъ-на-М.) и сельско-общиннымъ союзомъ Гогенцоллерна. Сверхъ того всѣмъ этимъ союзамъ выданы подобнымъ же образомъ и окончательно распредѣленные между ними капиталы, образованные по закону 30 апрѣля 1873 г., и составившіе къ 1876 г. съ нарослими процентами почти 4 м. марокъ.

При этомъ если какой либо городъ выдѣлится (по правиламъ Уѣзднаго Положенія 1872 г.) изъ состава сельскаго уѣзда (Landkreis), то доля его изъ

---

*) Впрочемъ, до окончательнаго распредѣленія дотацій этимъ способомъ, дано распредѣленіе въ самомъ законѣ 1875 г. на 9 провинцій королевства (максимумъ Пруссія—2.465,166 м. минимумъ Шл.-Голштейнъ—730,581 м.), Берлинъ и Франкфуртъ на М., съ ихъ уѣздами, земскій общинный союзъ Гогенцоллерна и на область р. Яде принадлежащую къ Ганноверу (2,922 марки). Ганноверъ получаетъ отдѣльно сумму въ $1^1/_2$ м. марокъ, по закону 1868 г. 7 марта.

**) Пруссія, Бранденбургъ, Померанія, Познань, Силезія, Саксонія, Шл.-Голштейнъ, Вестфалія, Рейнская Провинція.

***) Въ Гогенцоллернскихъ земляхъ, какъ не составляющихъ провинціи, покрываются насчетъ этого казеннаго пособія расходы по созыву общиннаго сейма (Kommunallandtag) и расходы общиннаго управленія, съ причитающеюся долею расходовъ на содержаніе административнаго суда.

пособія на введеніе Уѣзднаго Положенія распредѣляется между сельскими уѣздами соотвѣтствующей провинціи.

Съ назначеніемъ провинціальному управленію денежныхъ пособій отъ казны переданы въ вѣдѣніе провинціальныхъ земствъ и разныя мѣстныя благотворительныя, лечебныя и т. п. учрежденія. Переданы имъ изъ казны также разные спеціальные капиталы, какъ-то: капиталъ ($7^1/_2$ м. марокъ) вспомогательныхъ кассъ восьми старыхъ (до 1867 г. состоявшихъ) провинцій; меліораціонные фонды (Provinzialmeliorationsfonds) въ провинціяхъ: Пруссіи, Бранденбургѣ, Помераніи, Вестфаліи и Рейнской или частяхъ ихъ. Фонды эти служатъ для выдачи ссудъ на производство всякаго рода капитальныхъ улучшеній почвы. Процентами съ этихъ фондовъ провинціальные союзы распоряжаются по своему усмотрѣнію. Далѣе переданы: провинціи Силезіи капиталы страхованія скота, для употребленія по принадлежности въ тѣхъ уѣздахъ, для которыхъ они были собраны. Пособія казны разнымъ общиннымъ союзамъ на пособія и преміи повивальнымъ бабкамъ и ихъ питомцамъ, предоставлены въ собственность соотвѣтствующихъ союзовъ, что они и получили въ видѣ прибавки къ назначеннымъ имъ по закону 1875 г. сжегоднымъ дотаціямъ. Переданы въ вѣдѣніе мѣстнаго самоуправленія также повивальные институты провинцій, со всѣми, принадлежащими къ нимъ имуществами, правами и казенными денежными рентами. Содержаніе низшихъ сельско-хозяйственныхъ училищъ также передано, вмѣстѣ съ казенными пособіями, земствамъ (Kommunalverbände) провинцій. Земствамъ Пруссіи, Бранденбурга, Силезіи, Саксоніи, Ганновера, Вестфаліи и Рейнской провинціи и общинному союзу Висбадена переданы съ 2 января 1876 г. разные спеціальные капиталы (Staatsnebenfonds) министерства вн. дѣлъ для соотвѣтственнаго употребленія *). Переданы въ завѣдываніе провинціальныхъ союзовъ и государственныя шоссейныя дороги, съ ихъ техническою частью и строеніемъ вновь, со всѣми принадлежностями и пользованіями, кромѣ дорогъ, перешедшихъ въ частныя руки **). Провинціальнымъ союзамъ предоставлено распредѣлять завѣдываніе переданными дорогами между уѣздными земствами, по соглашенію съ послѣдними, съ предоставленіемъ имъ соотвѣтственной доли изъ провинціальной дотаціи. Второстепенныя, негосударственныя дороги, какъ шоссированныя, такъ и простыя тоже переданы въ завѣдываніе у. земствъ.

На содержаніе государственныхъ шоссе, на жалованье и пенсіи состоящему при старыхъ и вновь устраиваемыхъ шоссе персоналу назначено казенное пособіе въ размѣрѣ 19 м. марокъ. Изъ этой суммы 15 милліоновъ распредѣлены закономъ 1875 г. въ опредѣленныхъ доляхъ на 10 провинцій, 2 округа (Кас-

*) Въ приложеніи къ закону 1875 г. поименовано этихъ Staatsnebenfonds всего 30, на сумму капитала около 383 т. талеровъ, при доходѣ въ 88,160 т., изъ котораго впрочемъ болѣе $^3/_4$ составляютъ полицейскіе штрафы, обращаемые на воспитаніе подкидышей и сиротъ.

**) Остались въ казенномъ содержаніи шоссе, содержимые насчетъ фондовъ горнаго и лѣснаго вѣдомствъ.

сель и Висбаденъ), 2 городскіе уѣзда (Берлинъ и Франкфуртъ на-М.) и Гогенцоллернскій общинный союзъ. Остальные 4 м. распредѣляются пропорціонально пространству и населенности уѣздныхъ земствъ.

Ближайшія подробности управленія предоставленными земствамъ предметами опредѣляются уставами (Reglements), издаваемыми соотвѣтствующими союзами, съ утвержденія подлежащихъ министровъ.

Правительственныя пособія даютъ провинціямъ возможность обходиться безъ налоговъ. Въ случаѣ же надобности въ нихъ провинціальный сеймъ можетъ предписать ихъ сборъ. Впредь до изданія особаго закона объ общинномъ обложеніи дѣйствуютъ слѣдующія правила: раскладка провинціальныхъ налоговъ на сельскіе и городскіе округи дѣлается пропорціонально платимымъ ими суммамъ прямыхъ государственныхъ налоговъ, кромѣ налога промысловаго съ бродячей промышленности (Hausirgewerbe). При раскладкѣ принимаются въ соображеніе и тѣ оклады, которые взимаются съ подлежащихъ источниковъ по правиламъ Уѣзднаго Положенія 1872 г. и Городоваго Положенія 1853 г. Напротивъ оклады казенныхъ податей, вовсе или отчасти изъятые отъ обложенія уѣздными и общинными сборами, а также податные оклады лицъ военнаго званія, при раскладкѣ провинціальныхъ сборовъ въ разсчетъ не принимаются. Сборъ провинціальныхъ налоговъ производится по правиламъ Уѣзднаго и Городоваго Положеній *).

Въ тѣхъ случаяхъ, когда какія либо провинціальныя учрежденія служатъ преимущественно для пользы нѣкоторыхъ только частей провинціи, сеймъ ея можетъ обложить прикосновенные уѣзды выше, при соотвѣтственномъ пониженіи окладовъ другихъ уѣздовъ. Вмѣсто такого повышенія налоговъ сеймъ можетъ также, по усмотрѣнію своему, учреждать натуральныя повинности.

Раскладку провинціальныхъ сборовъ между сельскими и городскими уѣздами дѣлаетъ провинціальная управа. Раскладки публикуются въ мѣстной оффиціальной газетѣ. Возраженія уѣздовъ противъ раскладокъ разсматриваетъ таже управа. Они должны быть подаваемы въ 4-недѣльный срокъ со дня увѣдомленія о величинѣ оклада. Жалоба на постановленіе управы приносится административному суду въ 21-дневный срокъ. Уплата налоговъ не пріостанавливается подачею возраженія или жалобы и должна совершаться въ назначенные сроки; но излишне уплаченныя суммы могутъ быть требуемы обратно.

Роспись доходовъ и расходовъ провинціи составляется ея управою. Она изготовляется на годъ или на нѣсколько лѣтъ, утверждается сеймомъ провинціи и публикуется въ оффиціальныхъ ея вѣдомостяхъ (Amtsblatt). Вмѣстѣ съ росписью наступающаго финансоваго періода управа представляетъ сейму отчетъ

---

*) Существовавшіе уже раньше провинціальные сборы въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ для извѣстныхъ цѣлей, съ особыми правилами раскладки, оставлены были въ силѣ до наступленія 1880 г.; причемъ предоставлено было перейти и раньше этого срока къ раскладкѣ ихъ по новымъ общимъ правиламъ.

объ управленіи и дѣлахъ провинціальнаго союза. Управа или, въ исполненіе ея постановленія, земскій директоръ имѣетъ попеченіе о томъ, чтобы хозяйство провинціи велось согласно съ ея бюджетомъ. Директоръ выдаетъ доходныя и расходныя предписанія на главную кассу провинціи (Provinzial-oder Landeshauptkasse). Превышенія бюджета и сверхсмѣтные расходы производятся подъ отвѣтственностью управы и съ утвержденія сейма провинціи.

Годовые отчеты главной кассы провинціи и кассъ отдѣльныхъ провинціальныхъ учрежденій представляются управѣ кассирами въ 4-мѣсячный срокъ отъ заключенія счетнаго года. Управа ревизуетъ ихъ и представляетъ съ своими замѣчаніями сейму провинціи для повѣрки, утвержденія и окончательной очистки. Извлеченія изъ утвержденныхъ такимъ порядкомъ отчетовъ публикуются въ оффиціальной газетѣ провинціи.

Хозяйство уѣзда. Предметы потребностей, подлежащихъ удовлетворенію изъ бюджета уѣзда, представляются въ слѣдующемъ общемъ видѣ: 1) Общія государственныя потребности: a) по военному и морскому вѣдомствамъ; b) по другимъ государственнымъ надобностямъ. 2) Дорожная часть. 3) Учрежденія благотворительныя, исправительныя, призрѣніе бѣдныхъ. 4) Учебная часть. 5) Санитарное дѣло. 6) Земельныя улучшенія, сельскохозяйственныя и лѣсныя. 7) Прочія общеполезныя учрежденія. 8) Устраненіе бѣдствій (Nothstände). 9) Проценты и погашеніе по долгамъ уѣздовъ. 10) Общее уѣздное управленіе. 11) Суммы, идущія въ пользу провинціальныхъ и общинныхъ союзовъ. 12) Прочіе расходы *). Въ бюджетахъ уѣздовъ расходы располагаются приблизительно въ такихъ системѣ и подробностяхъ **): I. Платежи по долгамъ уѣзда: 1) проценты съ капитала, состоящаго въ долгу на земскомъ домѣ (Kreishaus) и расходы по его содержанію. 2) Погашеніе и проценты по займамъ уѣзда. II. Уѣздное управленіе: 1) изданіе уѣзднаго листка (Kreisblatt). 2) Содержаніе у. кассы. 3) Содержаніе у. управы: суточныя и разъѣздныя деньги членамъ ея и уѣздныхъ коммиссій; канцелярскіе, почтовые и пр. расходы. III. Расходы на государственныя и провинціальныя надобности: a) государственныя надобности: суточныя и разъѣздныя деньги уѣзднымъ замѣстительскимъ коммиссіямъ (Kreis-Ersatz-Kommissionen) и коммиссіямъ для разсмотрѣнія возраженій на раскладку классной подати; b) провинціальная потребность: взносъ на пособіе бѣднымъ (Landarmengeld). IV. Расходы по управленію волостному, полицейскому, общинному и сословному (Standesamts-Verwaltung): a) Волостное управленіе: доля, выдѣляемая ему изъ пособія, получаемаго уѣздомъ отъ государства и провинціи; расходъ на печатаніе распоряженій и пр. бумагъ (Drucksachen), выдаваемыхъ волостнымъ старостамъ безплатно. b) Общинное управленіе: расходы на Drucksachen, раздаваемыя начальникамъ имѣній и общинъ; тоже по сословному управ-

*) Въ этой системѣ расположены уѣздные расходы у Herrfurth'a въ Finanzstatistik der Kreise... 1877—78. Zeitschr. des Preuss. Statist. Bureaus, Ergänzungsheft VII.

**) Наприм. бюджетъ уѣзда Niederbarnim на 1885—86 апрѣльскій годъ.

ленію. c) По полицейскому управленію: награды (Gratificationen) полицейскимъ чиновникамъ, жандармамъ и надзирателямъ (Oberwachtmeister), а также расходы по особенно сложнымъ уголовнымъ дѣламъ и по дѣламъ полицейскимъ, касающимся нѣсколькихъ полицейскихъ округовъ вмѣстѣ. V. Расходы по дѣламъ благотворенія: a) на общества призрѣнія бѣдныхъ (Armenverbände) и на пособія лицамъ, къ уѣзду принадлежащимъ; b) собственно на разныя благотворительныя учрежденія. VI. Расходы на санитарную часть: a) пособія и постоянныя вознагражденія повивальнымъ бабкамъ; b) содержаніе оспопрививателей и вообще расходы по оспопрививанію; c) расходы по освидѣтельствованію мертвыхъ тѣлъ; d) расходы на мѣропріятія по части народнаго здравія. VII. Дорожное дѣло: a) общіе и чрезвычайные расходы по содержанію уѣздныхъ шоссе; взносъ въ главную кассу провинціи на техническій надзоръ строительнаго инспектора за уѣздными шоссе; расходы шоссейныхъ коммиссаровъ; страхованіе шоссейныхъ зданій; взносы въ вдовьи и сиротскія кассы за шоссейныхъ надзирателей; спеціальные расходы по содержанію и ремонту нѣкоторыхъ шоссе. b) Расходы по обыкновеннымъ дорогамъ: пособія на ихъ починки въ случаѣ особенной надобности; премін за открытіе лицъ, повреждающихъ придорожныя деревья. VIII. Разные расходы (Insgemein): нѣкоторые расходы по шоссейному вѣдомству: содержаніе станцій (Natural-Verpflegungs-Stationen), добавочныя деньги на вновь строимые шоссе; чрезвычайныя назначенія уѣзднаго сейма на неопредѣленные въ точности расходы.

Средства покрытія получаются: 1) отъ принадлежащихъ уѣздамъ имуществъ; 2) отъ учрежденій путей сообщенія; 3) отъ благотворительныхъ и общеполезныхъ учрежденій; 4) отъ воспитательныхъ заведеній; 5) отъ уѣздныхъ прямыхъ налоговъ. Въ бюджетахъ уѣздовъ находимъ слѣдующія подраздѣленія: 1) доходы отъ имущества уѣзда: отъ недвижимой собственности (напр. отъ отдачи въ наемъ домовъ, принадлежащихъ уѣзду) и отъ процентныхъ бумагъ, принадлежащихъ уѣзду. 2) Доходы отъ пошлинъ,—какъ-то: a) отъ пошлинъ, взимаемыхъ уѣздною управою по административнымъ, спорнымъ и т. п. дѣламъ; b)—за выдачу свидѣтельствъ на право охоты,—за дупликаты свидѣтельствъ по воинской повинности (Gestellungs-und Meldescheine). 3) Пособія: a) отъ государственной казны: пособіе уѣздамъ и волостнымъ округамъ (Amtsbezirke) на принятыя ими на себя дѣла государственнаго управленія; пособіе волостному управленію изъ сбереженій казны вслѣдствіе упраздненія коронныхъ полицейскихъ управленій и пр.; b)—отъ провинцій: пособія на предметы, перешедшіе въ вѣдѣніе уѣздовъ. 4) Доходы отъ уѣздныхъ налоговъ: накладки на государственные прямые налоги. 5) Доходы отъ шоссейныхъ дорогъ: шоссейный сборъ, штрафы за уклоненіе отъ уплаты его и за полицейскіе проступки по шоссейному вѣдомству. 6) Разныя статьи (Insgemein): остатки отъ прежнихъ лѣтъ, шоссейный запасный фондъ, взносы отъ уѣздныхъ сберегательныхъ кассъ на административные расходы; возвратъ ссудъ, данныхъ при призывѣ лицъ, состоящихъ въ ландверѣ и резервѣ и нѣкоторыя другія поступленія.

Уѣздные налоги. Нынѣ дѣйствующая система этихъ налоговъ установилась не безъ борьбы: взиманіе ихъ въ формѣ накладокъ на государственные прямые налоги хотя и было одобрено законодательными учрежденіями, но первоначально Нижняя Палата прусскаго сейма желала допустить эту систему только временно, до изданія общаго закона о строѣ общинныхъ налоговъ. Съ другой стороны, Верхняя Палата желала привлечь уѣздныхъ обывателей сверхъ налоговъ еще и къ натуральнымъ повинностямъ, чему однако воспротивилось правительство. Относительно предѣловъ обложенія признано было невозможнымъ предоставить ихъ вполнѣ усмотрѣнію уѣздныхъ собраній. Верхняя Палата не желала также давать уѣзднымъ собраніямъ свободы въ установленіи отношенія, въ какомъ сборы съ поземельной и подомовой податей должны состоять къ сборамъ съ податей классной и подоходной. Это однако не было принято. Но предоставленіе у. собраніямъ права освобождать отъ накладокъ или облегчать обложеніе ими низшихъ разрядовъ классной подати не было оспариваемо и потерпѣло измѣненіе только позднѣе, въ законѣ (Novelle) 19 марта 1881 г.

Не мало было споровъ по вопросу объ обложеніи лицъ, не состоящихъ членами мѣстныхъ союзовъ и лицъ юридическихъ (forensische Besteuerung). Правительство желало полнаго ихъ изъятія; но Нижняя Палата, чтобы устранить главнѣйшее препятствіе, указываемое правительствомъ къ обложенію доходовъ такихъ лицъ (необложеніе юридическаго же лица—казны за подобные же доходы), предложила учредить особое обложеніе казны взамѣнъ подоходнаго налога, которому бы она должна была подлежать, что и принято. Много было наконецъ разсужденій объ изъятіяхъ отъ уѣздныхъ налоговъ для служебныхъ земельныхъ участковъ (Dienstgrundstücke) духовенства, церковнослужителей и учителей начальныхъ школъ; изъятія эти допущены наконецъ только впредь до дальнѣйшихъ законодательныхъ распоряженій.

Опредѣленіе того, слѣдуетъ-ли взимать уѣздные налоги и въ какомъ размѣрѣ—предоставляется уѣздному сейму.

Исходную точку дѣйствующей системы уѣздныхъ налоговъ составляетъ личная податная обязанность обывателей уѣзда; въ силу чего раскладка этихъ налоговъ дѣлается не по образу раскладки провинціальныхъ налоговъ, т. е. не огуломъ на общинные союзы, а на отдѣльныя личности. Начало это однако не выдержано въ законѣ: общая сумма сборовъ, приходящаяся по данному масштабу на отдѣльныя личности, начисляется и взыскивается общимъ окладомъ съ общинъ и владѣльческихъ округовъ, такъ что и уѣздные сборы оказываются коптингентированными. Принятая система обложенія, въ видѣ накладокъ на государственные прямые налоги, тоже не проведена послѣдовательно: она нарушена принятымъ способомъ обложенія лицъ, не состоящихъ членами уѣзднаго союза; потому что хотя податная ихъ оцѣнка и сообразуется съ правилами государственныхъ налоговъ, но податная обязанность съ ними не сообразуется.

Для раскладки налоговъ установляется одинаковый опредѣленный масштабъ, по которому всѣ они и распредѣляются, такъ что не могутъ быть учреждаемы

какіе либо особые налоги для отдѣльныхъ цѣлей. Исключеніе составляютъ только сборы на пути сообщенія, которые дозволено распредѣлять по иному масштабу. Но и отъ соблюденія этихъ двухъ масштабовъ допущено отступленіе: уѣздное собраніе можетъ облагать отдѣльныя части уѣзда тяжеле или легче.

Нормальный масштабъ уѣзднаго обложенія составляютъ государственные прямые налоги, въ окладахъ текущаго года, и фиктивные оклады государственныхъ налоговъ (въ дѣйствительности не взимаемыхъ казною) съ лицъ непринадлежащихъ къ уѣзду, принимаемые основаніемъ для накладокъ. При этомъ законъ имѣетъ здѣсь въ виду только налоги: классный съ подоходнымъ, поземельный, подомовый и промысловый. Не отнесены сюда другіе прямые налоги, какъ налогъ съ желѣзныхъ дорогъ и съ горныхъ промысловъ, хотя бы повидимому и могли быть отнесены. Но и въ отношеніи накладокъ на указываемые закономъ налоги есть нѣкоторыя особенности: извѣстно, что отъ класснаго налога въ государственномъ обложеніи допускается изъятіе для доходовъ менѣе 420 марокъ. Поэтому лица, находящіяся въ этихъ условіяхъ, могутъ быть подвергаемы уѣздному налогу лишь въ размѣрѣ $1^1/_2$ марки въ годъ и только, если они не принадлежатъ къ числу лицъ, получающихъ пособія отъ учрежденій общественнаго призрѣнія. Далѣе—уѣздное собраніе въ принципѣ не имѣетъ права освобождать отъ накладокъ который либо изъ поименованныхъ въ законѣ прямыхъ государственныхъ налоговъ; но дозволяется освобождать промысловый налогъ, за исключеніемъ сбора съ крупной торговли и промышленности (классъ AI) въ сельскихъ мѣстностяхъ. Ограничивая виды налоговъ, имѣющихъ подлежать уѣздному обложенію, законъ предоставляетъ за то уѣздному собранію нѣкоторую свободу въ назначеніи процента обложенія, требуя лишь, чтобъ было соблюдаемо извѣстное опредѣленное отношеніе между различными налогами. Такъ накладки на налоги: поземельный, подомовый и промысловый высшаго класса (AI) должны составлять не менѣе $^1/_2$ и не больше того полнаго оклада, какимъ будутъ обложены классный и подоходный налоги. Сверхъ того требуется, чтобъ съ трехъ первыхъ налоговъ (т. е. класснаго съ подоходнымъ, поземельнаго и подомоваго) взимался непремѣнно одинаковый процентъ. Промысловый налогъ не дозволяется привлекать въ высшемъ процентѣ, чѣмъ поземельный и подомовый, но можно и вовсе не облагать.

По каждому налогу накладки должны лежать на всѣхъ классахъ и степеняхъ равномѣрно. Накладка на каждый налогъ въ отдѣльности представляетъ собою особый уѣздный налогъ. Но при этомъ накладки, причитающіяся на каждаго плательщика складываются вмѣстѣ и взыскиваются съ него въ общей суммѣ.

Изъемлются отъ накладокъ: налогъ на бродячіе промыслы и 1-я степень класснаго налога (доходъ въ 420—660 марокъ, съ окладомъ въ 3 марки), которая можетъ быть или совсѣмъ освобождаема или облагаться меньшимъ процентомъ, чѣмъ прочія степени класснаго налога.

Относительно масштаба обложенія законъ предоставилъ у. собраніямъ сдѣлать выборъ къ 30 іюня 1874 г., съ правомъ измѣнять его по пятилѣтіямъ.

Постановленія же объ этомъ выборѣ связываются съ нѣк. формальностями, а именно: предложенія объ установленіи масштаба, равно и о повышеніи или пониженіи обложенія отдѣльныхъ мѣстностей въ уѣздѣ должны быть предварительно (въ 14-дневный и въ крайнихъ случаяхъ въ 3-дневный срокъ) сообщены членамъ уѣзднаго собранія. Для принятія постановленія объ измѣненіи масштаба требуется большинство $^2/_3$ голосовъ, тогда какъ для простаго увеличенія или сокращенія налоговъ требуется лишь обыкновенное большинство; но за то рѣшенія эти должны идти на утвержденіе министра вн. дѣлъ, тогда какъ постановленія объ измѣненіи масштаба обложенія имѣютъ самостоятельную силу.

Классная подать по закону 25 мая 1873 г. контингентирована; поэтому въ случаѣ превышенія контингента ея суммою окладовъ они должны быть соотвѣтственно понижаемы и именно, по закону 10 марта 1881 г. можно отмѣнять сборъ трехъ мѣсячныхъ долей классной подати, а также 5 низшихъ степеней подоходнаго налога. Но льгота эта не простирается на уѣздныя накладки: онѣ должны быть начисляемы по размѣру нормальныхъ окладовъ класснаго и подоходнаго налоговъ, какъ они установлены въ законѣ. Разумѣется однако, что на дѣлѣ накладки должны сообразоваться съ окладами вывѣренными и исправленными согласно возраженіямъ плательщиковъ.

Постановленіе что уѣздные сборы для учрежденій путей сообщенія (шоссе, жел. дороги, мосты, водяныя сообщенія) должны быть взимаемы по особому масштабу, имѣетъ въ виду два случая: 1) накладки на налоги поземельный, подомовый и промысловой по классу AI могутъ быть здѣсь выше, чѣмъ въ другихъ случаяхъ, но никакъ не выше однако полныхъ окладовъ класснаго и подоходнаго налоговъ; 2) первая (низшая) степень класснаго налога можетъ быть вовсе освобождаема отъ накладокъ или привлекаема къ нимъ въ меньшемъ размѣрѣ, чѣмъ бы слѣдовало по общему масштабу.

Усиленіе и пониженіе обложенія отдѣльныхъ мѣстностей въ уѣздѣ допускается соотвѣтственно объему пользы, приносимой извѣстными учрежденіями уѣзда тѣмъ или др. частямъ его. Рѣшеніе объ этомъ принадлежитъ уѣздному собранію, но съ утвержденія министра вн. дѣлъ. Вопросъ этотъ относится главнымъ образомъ тоже къ учрежденіямъ путей сообщенія, а также къ существованію больницъ, сберегательныхъ кассъ, рабочихъ домовъ и др. учрежденій, содержимыхъ въ городахъ на городскія средства, что даетъ основаніе къ пониженію ихъ взносовъ въ пользу уѣзда. Увеличеніе и уменьшеніе дѣлается только по отдѣлу тѣхъ сборовъ, которые взимаются на содержаніе учрежденій, дающихъ поводъ къ такимъ измѣненіямъ въ окладахъ. Притомъ измѣненія должны быть одинаковы для всѣхъ налоговъ, подлежащихъ накладкамъ, и простираться на всѣ классы лицъ, принадлежащихъ къ уѣзду, подразумѣвая тутъ и сторонцихъ уѣзду, и юридическихъ лицъ и пр.

Увеличеніе обложенія уѣздное собраніе можетъ замѣнять натуральными повинностями. Постановленіе это не даетъ впрочемъ уѣздному собранію права

произвольной замѣны: желаніе ея должно исходить отъ подлежащихъ лицъ, а собранію принадлежитъ только право принять или отвергнуть ихъ предложеніе.

Раскладка уѣздныхъ сборовъ дѣлается у. собраніемъ. Пріемы, при ней соблюдаемые, очевидно должны быть различны, см. по тому, имѣется ли дѣло съ отдѣльными физическими лицами, обывателями уѣзда, или съ лицами, непринадлежащими къ нему и лицами юридическими и т. п. Раскладка уѣздныхъ сборовъ на лицъ перваго рода, имѣя основаніемъ казенные податные списки, требуетъ лишь простаго арифметическаго труда. Тутъ встрѣчаются только два исключенія: одно, когда для устраненія двойственности обложенія одного и того же дохода, приходится понижать государственный окладъ; другой случай, когда приходится освободить отъ уѣзднаго налога, согласно требованію закона.

Относительно недопущенія двойственнаго обложенія Уѣздное Положеніе выражается, что никто не долженъ быть привлекаемъ къ обложенію за одинъ и тотъ же доходъ въ различныхъ уѣздахъ. Поэтому доходы, получаемые лицомъ отъ недвижимой собственности, отъ промышленныхъ предпріятій и горной промышленности, находящихся внѣ даннаго уѣзда, не принимаются въ разсчетъ при обложеніи. Для этого изъ суммы дохода, привлекаемаго къ государственному обложенію, скидывается соотвѣтственная доля и соразмѣрно тому понижается окладъ. Этимъ однако, повидимому, не исключается право уѣзда облагать такіе доходы, если они получаются изъ-за границы или вообще не облагаются на мѣстѣ ихъ происхожденія. Во всякомъ случаѣ впрочемъ не подлежатъ уѣздному обложенію подобные доходы, получаемые въ городскихъ округахъ. Надо еще замѣтить, что по общинному положенію Рейнской провинціи и по нѣкоторымъ городовымъ положеніямъ (Рейнской же провинціи, г. Франкфурта-на М., Шл.-Голштейнскихъ городовъ) освобожденіе небезусловно, а зависитъ между прочимъ отъ высоты оклада, платимаго въ той чужой общинѣ, гдѣ находятся вышеозначенные источники дохода.

Лица, несостоящія членами уѣзднаго союза, дѣлятся на два разряда: 1) физическія лица, не живущія въ уѣздѣ и потому не несущія въ немъ личныхъ налоговъ, но имѣющія тамъ недвижимую собственность или промыселъ, а также неживущіе въ уѣздѣ члены торговыхъ обществъ и коммандитныхъ товариществъ; 2) юридическія лица, коммандитныя товарищества на акціяхъ и акціонерныя общества; также горныя товарищества, имѣющія въ уѣздѣ недвижимую собственность или постоянный промыселъ; 3) казна.

Относительно сторонникъ уѣзду и юридическихъ и т. п. лицъ, если они платятъ налогъ государству, нѣтъ надобности въ какихъ либо особыхъ пріемахъ для уѣзднаго ихъ обложенія. Но если такія лица не привлечены непосредственно къ государственнымъ налогамъ, служащимъ основаніемъ для уѣздныхъ, то приходится вычислять вѣроятный окладъ налога государственнаго, т. е. прибѣгать къ фиктивной оцѣнкѣ, чтобъ по ней вычислить размѣръ уѣздной накладки. Тутъ главное сомнѣніе возбуждается относительно частныхъ лицъ, имѣющихъ жительство въ разныхъ уѣздахъ; законъ здѣсь толкуется такъ, что они счи-

таются за лицъ сторонних тамъ, гдѣ они не привлечены къ личнымъ налогамъ. Въ особомъ положеніи находятся также военные чины, состоящіе на дѣйствительной службѣ и имѣющіе право на нѣкоторыя повинности (Servis) отъ уѣзда. Согласно распоряженію отъ 23 сентября 1867 г. они причисляются къ жителямъ уѣзда, и слѣдовательно обязаны платить налоги, если владѣютъ въ немъ недвижимою собственностью и имѣютъ въ немъ какой либо постоянный промыселъ. Служебные же и др. ихъ доходы, несвязанные съ уѣздомъ, отъ налога свободны.

Общее правило, что не-члены уѣзда облагаются только за доходы отъ земель, промысловъ и горнаго дѣла. Однако недвижимая собственность казны, ея промыслы и горное производство, какъ источники дохода, не подлежатъ уѣздному обложенію. Но съ доходовъ отъ нихъ (кромѣ видовъ собственности вообще изъятыхъ отъ налоговъ) исчисляются поземельный и подомовый налоги, причемъ приходящіяся съ казны суммы этихъ налоговъ принимаются за основаніе для усиленнаго ея обложенія, т. е. вмѣсто фиктивной подоходной подати (примѣняемой въ извѣстныхъ случаяхъ къ частнымъ лицамъ), прибавляется къ окладу поземельнаго и подомоваго налога еще $^1/_2$ того оклада, въ какомъ привлекаются къ уѣздному обложенію налоги классный и подоходный. Слѣдовательно, если съ поземельнаго и подомоваго налоговъ берется 50% и класснаго съ подоходнымъ 100%, то казна платитъ $50 + ^{100}/_2 = 100\%$.

Учрежденія, принадлежащія казнѣ, но имѣющія собственную юридическую личность (гимназіи, университеты и пр.), платя съ доходовъ отъ собственности, не подлежатъ еще особому обложенію за свою принадлежность казнѣ *).

Важнѣйшее дѣло у. управы при обложеніи не-членовъ уѣзда, юридическихъ и т. п. лицъ составляетъ оцѣнка ихъ для класснаго и подоходнаго налоговъ. Податнымъ доходомъ здѣсь законъ признаетъ вообще доходъ чистый, остающійся за вычетомъ всѣхъ расходовъ на его полученіе, также повинностей и налоговъ, лежащихъ на податномъ объектѣ и процентовъ лежащихъ на немъ долговъ. Вычитаются однако только расходы, производимые для продолженія дѣла въ настоящемъ его объемѣ, но не расходы, дѣлаемые для улучшенія или расширенія производства. Суммы, отчисляемыя въ запасный капиталъ при большихъ предпріятіяхъ и особенно акціонерныхъ, тоже не вычитаются изъ валоваго дохода, какъ несоставляющія расхода на обычное веденіе предпріятія. Но суммы, отчисляемыя на ремонтъ—вычитаются.

---

*) Изъ частныхъ вопросовъ касательно мѣстнаго обложенія особенно интересно рѣшеніе вопроса о сборѣ съ желѣзныхъ дорогъ: по указамъ (Erlasse) 8 іюня 1874 и 5 іюня 1879 гг. допускается обложеніе желѣзныхъ дорогъ, какъ въ мѣстѣ ихъ центральнаго управленія, такъ и по отдѣльнымъ станціямъ, по разсчету причитающагося на нихъ дохода. Если станція лежитъ на территоріи нѣсколькихъ общинъ, то доходъ ея облагается пропорціонально въ пользу всѣхъ этихъ общинъ. Казенныя желѣзныя дороги не подлежатъ мѣстному обложенію, потому что промысловые доходы казны законъ не подвергаетъ обложенію.

Изъятія отъ уѣздныхъ налоговъ. Изъемлются отъ обложенія: земли и строенія, принадлежащія государству, предназначенныя для какой либо общественной потребности, королевскіе дворцы; сверхъ того освобождаются земли и строенія, изъятыя закономъ отъ государственнаго обложенія, какъ-то: земли, принадлежащія провинціямъ, уѣздамъ, общинамъ и владѣльческимъ округамъ, служащія для общественнаго пользованія, а именно: улицы, площади, мосты, дороги, бечевники, ручьи, каналы, источники, гавани, верфи, кладбища, сады и проч.; дороги, мосты и каналы и желѣзныя дороги, устраиваемые акціонерными обществами для общаго пользованія. [Въ герцогствѣ Лауенбургскомъ свободны также плотины, устраиваемыя обществами (Deichverbände) и частныя плотины, состоящія подъ казеннымъ надзоромъ]. Далѣе свободны, какъ служащія для общественнаго назначенія: библіотеки и музеи, церкви, дома для помѣщенія служащихъ лицъ и духовенства; дома для призрѣнія бѣдныхъ, исправительныхъ заведеній и т. п. Впредь до дальнѣйшихъ распоряженій остаются свободными также служебные земельные надѣлы духовенства, церковнослужителей и учителей начальныхъ школъ.

Обложеніе служебныхъ доходовъ чиновниковъ уѣздными налогами допускается впредь до изданія закона объ этомъ лишь настолько, насколько ихъ взносы на потребности общины ихъ мѣста жительства еще не достигли узаконеннаго максимума. Служащій донынѣ руководствомъ при обложеніи служебныхъ доходовъ законъ 1822 г. допускаетъ обложеніе это лишь подъ условіями: 1) чтобъ взносы прочихъ жителей въ пользу общины имѣли форму общей подоходной подати; 2) чтобъ доходы эти, какъ зависящіе отъ жизни и здоровья своихъ получателей и отъ разныхъ случайностей и потому состоящіе въ худшемъ положеніи, чѣмъ доходы отъ земель, капиталовъ и промысловъ, облагались бы лишь въ половину противъ своей дѣйствительной величины; 3) такъ какъ интересъ государства требуетъ, чтобъ содержаніе служебнаго персонала, при своей неподвижности въ сравненіи съ другими видами доходовъ, не было бы очень значительно уменьшаемо налогами, то требуется, чтобъ прямые сборы всякаго рода и на всѣ общинныя потребности не превышали бы 1% съ жалованья до 750 марокъ, $1^1/_2$% съ жалованья въ 750—1,500 мар. и 2% съ высшихъ затѣмъ окладовъ всего содержанія; 4) въ счетъ этотъ не входятъ впрочемъ государственные сборы съ жалованья, хотя бы и взимались пообщинно; случайные служебные доходы (zufällige Emolumente) облагаются наравнѣ съ жалованьемъ; 5) обложенію подлежатъ одинаково какъ гражданскіе, такъ и военные чиновники (Militairbeamte) и пенсіонеры. Свободны же отъ всякихъ прямыхъ общинныхъ сборовъ: a) выдаваемыя изъ государственной казны вдовьи пенсіи и деньги на воспитаніе сиротъ чиновниковъ и т. п.; b) пенсіи и т. п. выдачи, не превышающія 750 марокъ; c) служебныя полученія, составляющія возвратъ сдѣланныхъ расходовъ; d) жалованье и др. служебныя полученія военнослужащихъ на дѣйствительной службѣ, а равно офицеровъ, уволенныхъ въ запасъ; e) жалованье и др. служебныя полученія духовенства и школьныхъ учи-

телей. Однимъ словомъ, по своему служебному доходу чиновникъ никогда не считается жителемъ или обывателемъ того уѣзда, гдѣ онъ живетъ. Чрезвычайные и временные служебные помощники въ присутственныхъ мѣстахъ не приравниваются къ состоящимъ на дѣйствительной службѣ и не считаются жителями той общины, кромѣ того случая, когда они юридически состоятъ таковыми, въ силу чего уже и привлекаются къ мѣстнымъ налогамъ.

Косвенные общинные налоги обязаны нести на себѣ всѣ живущіе въ общинѣ. Поэтому казенные чиновники не имѣютъ права вычитать изъ платимыхъ ими прямыхъ налоговъ уплачиваемые ими косвенные налоги.

Кромѣ этихъ изъятій, никакихъ другихъ затѣмъ не допускается, какія бы основанія ни имѣлись въ ихъ пользу. Вышеизложенныя же изъятія, какъ можно видѣть, имѣютъ: однѣ вещественный характеръ, другія — личный. Впрочемъ изъятіе предметное—земель духовенства и т. п., какъ мы упоминали, допущено лишь съ оговоркой, впредь до дальнѣйшихъ законодательныхъ постановленій. Не изъемлется однакоже получаемый отъ такихъ земель и строеній чистый доходъ, при обложеніи накладками на классную и подоходную подати; впрочемъ чистый доходъ здѣсь рѣдко можетъ оказаться.

Распредѣленіе и взиманіе у. сборовъ. Подробностей раскладки и взиманія уѣздныхъ сборовъ «Положеніе» не даетъ. Съ соблюденіемъ всѣхъ предписанныхъ относительно обложенія правилъ уѣздная управа распредѣляетъ сумму у. сборовъ между общинами и владѣльческими округами и сообщаетъ тѣмъ и другимъ для доставленія слѣдующихъ съ нихъ суммъ въ уѣздную кассу (Kreiskommunalkasse). Сроки для взносовъ установляетъ уѣздное собраніе, а если оно не сдѣлаетъ постановленія, то у. управа, а такъ какъ законъ не обязалъ держаться сроковъ взноса государственныхъ налоговъ, то на практикѣ встрѣчаются сроки, весьма разнообразные; случается даже взносъ всего годоваго оклада разомъ.

Изъ суммъ, слѣдующихъ съ отдѣльныхъ общинъ и т. п. не исключаются сборы, причитающіеся съ земель, находящихся въ другихъ общинахъ того же уѣзда. Уѣздное Положеніе не признаетъ существованія лицъ, не принадлежащихъ къ общинѣ (Gemeindeforensen); потому владѣльцы земель, находящихся внѣ общины мѣста ихъ жительства, не могутъ быть привлекаемы за нихъ къ налогу внѣ этой послѣдней; такъ что сборы, слѣдующіе съ такихъ земель, числятся принадлежностью той самой общины, въ которой живетъ ихъ владѣлецъ.

Законъ не допускаетъ вліянія перемѣнъ въ податныхъ лицахъ и объектахъ на увеличеніе или уменьшеніе суммъ у. сборовъ, когда перемѣны эти случились послѣ установленія этихъ суммъ. Поэтому оказывающіеся излишки въ сборахъ предоставляются общинамъ; но онѣ же и отвѣтствуютъ за недоборы, держась однако не своего, а уѣзднаго же раскладочнаго масштаба.

Въ сельскихъ общинахъ и владѣльческихъ округахъ слѣдующія съ нихъ суммы раскладываются на отдѣльныхъ плательщиковъ по масштабу раскладки уѣздныхъ сборовъ. Это основаніе для раскладки предписано вслѣдствіе неудовлетворительности системы сборовъ въ большинствѣ сельскихъ общинъ и вслѣд-

ствіе особенностей общинныхъ отношеній владѣльческихъ округовъ; почему и казалось необходимымъ дать общій масштабъ обложенія для сельскихъ мѣстностей, въ видахъ достиженія равномѣрности обложенія всѣхъ лицъ, принадлежащихъ къ уѣзду. Города однако пользуются въ этомъ отношеніи свободой: они могутъ раскладывать у. сборы по уѣздному масштабу или относить ихъ прямо на свой бюджетъ, удовлетворяя ихъ въ такомъ случаѣ изъ городской кассы, такъ что взносы городскихъ жителей въ уѣздные сборы получаютъ характеръ общинныхъ же сборовъ; отвѣтчикомъ же передъ уѣздомъ дѣлается городъ.

Уѣздныя управы не всегда держатся порядка, указываемаго закономъ: такъ онѣ не опредѣляютъ окладовъ уѣздныхъ сборовъ съ отдѣльныхъ плательщиковъ, а просто указываютъ валовую сумму, слѣдующую съ каждой общины по суммѣ платимыхъ въ ней прямыхъ налоговъ; съ другой стороны оклады, слѣдующіе съ не-членовъ общинъ, съ юридическихъ лицъ и т. п. нерѣдко взыскиваются съ нихъ прямо. Отступленіе перваго рода еще не важно; потому что въ общинахъ сборы раскладываются обязательно по тому же масштабу, какой употребляетъ уѣздная управа. Но прямое взысканіе сборовъ управою можетъ вести къ ущербамъ: ибо въ такомъ случаѣ снимается съ общины отвѣтственность за полную сумму сбора.

Управы обыкновенно публикуютъ раскладки налоговъ на общины и владѣльческіе округи, и сроки взносовъ въ уѣздныхъ вѣдомостяхъ (Kreisblätter). Въ этихъ раскладкахъ суммы сборовъ, приходящихся по отдѣльнымъ гос. налогамъ, показываются отдѣльно, что необходимо для правильной раскладки на отдѣльныхъ плательщиковъ внутри общинъ. Срокъ для возраженій противъ раскладокъ, дѣлаемыхъ у. управою — двухъ-мѣсячный со дня объявленія оклада *). Возраженія подаются въ управу, а жалобы на отказъ съ ея стороны — въ окружной административный судъ т. е. окружную управу, въ двухъ-недѣльный срокъ (неудвояемый и для казны, какъ это допускается въ др. случаяхъ). Принесеніемъ возраженій и жалобъ взносъ сборовъ не пріостанавливается. Возраженія противъ раскладки общиннаго оклада у. сборовъ, произведенной въ общинѣ ея начальникомъ, подаются не въ управу, а надзирающему за общинами начальству. Общины не могутъ возражать противъ управской раскладки, въ качествѣ заступницъ интересовъ отдѣльныхъ лицъ, какъ имѣющихъ личное право предъявленія возраженій и жалобъ; но тамъ, гдѣ не оказывается лица, имѣющаго это право, выступаетъ за него община: едва-ли не единственный здѣсь случай — выбытіе (смерть и пр.) изъ общины лица, включеннаго управой въ раскладку. Жалобъ на то, что другія лица или общины обложены легче, недопускается; но могутъ быть дѣлаемы представленія управѣ или заявленія (Beschwerde) надзирающему учре-

*) По закону 1840 г. о давности относительно государственныхъ сборовъ срокъ этотъ до Положенія 1872 г., имѣвшій силу и для уѣздныхъ сборовъ, — трехъ-мѣсячный.

жденію (Aufsichtsbehörde). Возраженія противъ высоты уѣздныхъ накладокъ, разсчитанныхъ по главному окладу (Prinzipalsatz) государственныхъ налоговъ, тоже не допускаются. Въ нѣк. наконецъ случаяхъ, гдѣ плательщикъ считаетъ за собою право на облегченіе или снятіе платежа, ему предоставляется обращаться къ надзирающему учрежденію или къ уѣздному собранію, уполномоченному предоставлять облегченія во всѣхъ случаяхъ, гдѣ оно найдетъ къ тому справедливое основаніе. Предметомъ жалобы въ административный судъ не можетъ быть самый вопросъ о податной обязанности, какъ и объ основаніяхъ раскладки. Но личныя жалобы въ этомъ смыслѣ могутъ быть возобновляемы ежегодно. Рѣшеніе жалобъ въ пользу жалующихся даетъ имъ основаніе требовать возврата несправедливо уплаченныхъ налоговъ.—

Хозяйство уѣзднаго земства ведется на основаніи бюджетовъ или росписей доходовъ и расходовъ уѣздовъ (Haushaltsetat), составляемыхъ ежегодно уѣздными управами. Росписи эти содержатъ въ себѣ всѣ тѣ статьи доходовъ и расходовъ, которыя поддаются предварительному исчисленію; утверждаются онѣ у. собраніемъ и публикуются тѣмъ же порядкомъ, какъ и прочія его постановленія. Сверхсмѣтные расходы представляются также на утвержденіе собранія. Вмѣстѣ съ росписью управа представляетъ отчетъ объ управленіи и о положеніи земскихъ дѣлъ уѣзда. Тотчасъ же по утвержденіи смѣты копіи съ нея и съ отчета препровождаются президенту округа (Regierungspräsident).

Доходы уѣзднаго земства стекаются въ его кассу (Kreiskommunalkasse). Касса эта ревизуется ежемѣсячно въ опредѣленный день и не менѣе раза въ годъ внезапно. Ревизію дѣлаетъ предсѣдатель у. управы. Во внезапныхъ ревизіяхъ участвуетъ еще членъ управы, по ея назначенію. О взысканіи начетовъ (Ersatz von Defekten), подлежащихъ взысканію съ земскихъ чиновниковъ (Kreisbeamte), дѣлаетъ постановленія окружная управа, сообразуясь съ правилами изд. 24 января 1844 г. Рѣшенія ея окончательны, если не обжалованы передъ судомъ.

Въ четырехмѣсячный срокъ по истеченіи бюджетнаго года,—который теперь, съ 1877 г. наравнѣ съ государственнымъ таковымъ же, начинается съ 1 апрѣля и оканчивается 31 марта,—земскій казначей (Rendant) представляетъ у. управѣ отчетъ объ исполненіи бюджета. Провѣренный ею отчетъ съ ея замѣчаніями представляется у. собранію для окончательной провѣрки и утвержденія. Повѣрка дѣлается самимъ собраніемъ и поручается выбранной для того коммиссіи. Копія съ постановленія собранія объ отчетѣ немедленно препровождается къ президенту округа. Изъ отчета дѣлается извлеченіе, которое и публикуется.

Хозяйство общины. Наиболѣе яснымъ признакомъ хорошей постановки общиннаго самоуправленія и признакомъ самостоятельности его роли въ жизни государства служитъ юридическая самостоятельность хозяйства общины. Особенно же самостоятельность эта проявляется въ бюджетномъ правѣ общинъ; изъ этого права затѣмъ выдѣляется самостоятельная система общиннаго податнаго права. Впрочемъ послѣднее вступаетъ въ силу только при недостаточности имѣющихся средствъ для удовлетворенія потребностей общины. Въ

прусскомъ законодательствѣ принципъ самостоятельности общиннаго хозяйства можно видѣть въ существованіи особыхъ общинныхъ кассъ, собирающихъ доходы общинъ; — въ запрещеніи употреблять эти доходы на какое либо другое назначеніе, кромѣ удовлетворенія общинныхъ нуждъ; — въ предоставленіи общинамъ самимъ опредѣлять способы пользованія ихъ имуществомъ и управлять имъ;—въ самостоятельномъ установленіи ими внѣшнихъ формъ своего хозяйства и т. д... Однако рядомъ съ этимъ признаніемъ за общиною способности и права самостоятельно вѣдать свои хозяйственныя дѣла, законъ полагаетъ ограниченія, то ставя распоряженія общинъ въ зависимость отъ согласія уѣздной управы, то допуская и непосредственное вмѣшательство послѣдней.

Предметы общинныхъ потребностей въ финансовыхъ отчетахъ общинъ перечисляются въ слѣдующемъ порядкѣ: 1) жалованье служебному персоналу; 2) пошлины (Gebühren) и разъѣздныя деньги мѣстнымъ начальникамъ (Ortsvorgesetzte); 3) уплата казенныхъ налоговъ и пошлинъ; 4) строительные и ремонтные расходы; 5)—почтовые и на разсыльныхъ; 6) уплата процентовъ и погашенія по долгамъ общинъ; 7) судебныя и др. издержки; 8) производство лѣсонасажденій; 9) попеченіе о мѣстномъ хозяйствѣ; 10) призрѣніе бѣдныхъ (особый счетъ).

Въ болѣе систематическомъ порядкѣ предметы общинныхъ потребностей располагаются въ статистическихъ о нихъ свѣдѣніяхъ *). Здѣсь находимъ слѣдующія статьи общинныхъ расходовъ: 1) общія государственныя цѣли, выполненіе которыхъ возложено на общины; 2) пути сообщенія; 3) промышленныя и общеполезныя учрежденія общинъ (собственно въ городахъ: газъ, водопроводы и пр.); 4) благотворительность и призрѣніе бѣдныхъ; 5) учебное дѣло; 6) общинное управленіе, со включеніемъ особыхъ его отраслей; 7) уплата процентовъ и погашенія по общиннымъ долгамъ; 8) управленіе недвижимымъ имуществомъ общинъ и ихъ промышленными заведеніями; 9) разныя потребности; 10) въ городахъ еще завѣдываніе общественными капиталами и нѣк. др. статьями дохода.

Надо имѣть въ виду однако, что не всѣ потребности общинъ удовлетворяются денежными средствами. Есть значительное количество мѣстныхъ потребностей, особенно въ сельскихъ общинахъ, удовлетворяемыхъ личнымъ трудомъ (повинностью) членовъ общинъ или изъ спеціальныхъ взносовъ взамѣнъ личнаго отбыванія. Такъ каждый членъ общины обязанъ къ слѣдующимъ работамъ: 1) починка общественныхъ дорогъ и мостовъ; устройство вновь дорогъ и плотинъ для ихъ огражденія; 2) очистка сельскихъ и общихъ полевыхъ канавъ (Feldgräben); 3) устройство огражденія пастбищныхъ мѣстъ (Nachtkoppeln und Viehtriften); 4) строеніе и починка общинныхъ зданій, кузницъ, колодцевъ, домовъ для пастуховъ и пр.; 5) содержаніе пастуха и прочихъ лицъ, состоящихъ на службѣ общины; 6) отбываніе ночныхъ карауловъ или содер-

*) По системѣ, принятой Herrfurth'омъ для финансовой статистики общинъ.

жаніе сельскаго сторожа; 7) задержаніе и караулъ преступниковъ; 8) пересылка изъ мѣста въ мѣсто и препровожденіе куда слѣдуетъ преступниковъ, бродягъ, а также военныхъ арестантовъ,—послѣднихъ до ближайшаго гарнизона или жандармскаго поста; 9) караулъ дезертировъ (Deserteurwachen); 10) содержаніе общественнаго быка и борова; 11) содержаніе, упряжка и возка пожарныхъ инструментовъ; 12) участіе въ прекращеніи пожаровъ въ селеніяхъ и лѣсахъ.

Общее правило при отбываніи этихъ повинностей то, что лица, имѣющія лошадей, участвуютъ тамъ гдѣ требуется отбываніе съ подводами, а неимѣющіе лошадей участвуютъ своимъ личнымъ трудомъ. Нѣкоторыя ручныя работы исполняются впрочемъ всѣми обывателями, безъ этого различія. Денежные платежи на повинность опредѣляются по мѣстнымъ обычаямъ и провинціальнымъ законамъ, а при отсутствіи оныхъ—сообразно съ окладами государственныхъ прямыхъ налоговъ. Неосѣдлые жители (unangesessene) деревень не обязаны участвовать въ тѣхъ работахъ, которыя приносятъ пользу только осѣдлымъ. Въ сомнительныхъ и спорныхъ случаяхъ распредѣленіе повинностей дѣлается съ утвержденія у. управы. Въ случаѣ необходимости въ новомъ распредѣленіи повинностей оно дѣлается подъ ближайшимъ наблюденіемъ у. управы, особенно относительно того, чтобы были приняты въ соображеніе отношенія величинъ поземельныхъ владѣній и классификація жителей, съ соблюденіемъ правила, чтобы участіе различныхъ классовъ въ повинностяхъ соотвѣтствовало правамъ и выгодамъ, получаемымъ ими въ общинномъ союзѣ.

Повинностями выполняется только нѣкоторая часть общинныхъ потребностей; главный источникъ ихъ покрытія составляютъ несомнѣнно денежные доходы. Въ отчетахъ доходы эти представляются въ такихъ подробностяхъ и системѣ: 1) остатки прежнихъ лѣтъ; 2) поступленіе недоимокъ; 3) оброчныя статьи; 4) проценты на долговые капиталы; 5) возвратъ капиталовъ; 6) новые займы; 7) продажа продуктовъ и матеріаловъ; 8) доходы отъ наслѣдственныхъ арендъ и др. сборовъ и пошлинъ; 9) д. отъ продажи скота; 10)—отъ продажи земель.

Въ статистическихъ свѣдѣніяхъ доходы общинъ располагаются такъ: 1) доходы, служащіе для удовлетворенія общихъ государственныхъ цѣлей; 2) для учрежденій путей сообщенія; 3) для промышленныхъ заведеній и общеполезныхъ учрежденій (въ городахъ: по газовымъ учрежденіямъ, водопроводамъ и по разнымъ другимъ общеполезнымъ учрежденіямъ); 4) д. по благотворительнымъ учрежденіямъ и призрѣнію бѣдныхъ; 5) по разнаго рода учебнымъ заведеніямъ общины; 6) по общественному управленію; 7) д. отъ общественной недвижимой собственности и промышленныхъ учрежденій; 8) доходы отъ налоговъ: a) накладки на гос. поземельный налогъ, на подомовый, на классный и подоходный и на промысловой; b) особый общинный подоходный налогъ; c) квартирный; d) н. на собакъ; e) прочіе реальные налоги; f) особые личные налоги; g) прямые общинные н. въ сельскихъ общинахъ; h) косвенные н. въ городахъ;

i) особые корпоративные налоги—для потребностей провинціи, уѣздовъ, школъ и церквей; 9) разные другіе доходы, а въ городахъ еще доходы отъ общественныхъ капиталовъ и пр.

Общіе законы о мѣстномъ управленіи даютъ очень мало подробностей касательно пользованія различными источниками мѣстныхъ доходовъ, предоставляя это ближайшему усмотрѣнію мѣстныхъ учрежденій. Такъ и общинѣ предоставлено самой опредѣлять способы пользованія своимъ имуществомъ, однако не совсѣмъ самостоятельно, а съ согласія у. управы. Подъ условіемъ этого согласія и установливаются способы пользованія и завѣдыванія общинными угодьями (лѣсами, лугами, торфяниками, плодовыми деревьями и пр.). Отчужденіе и возмездное пріобрѣтеніе недвижимой собственности, а равно и заарендованіе общиною земель внѣ своихъ предѣловъ дѣлается тоже не иначе, какъ съ согласія у. управы. Уѣздная управа обязана наблюдать, чтобы имущество общинъ не умалялось. Въ нѣк. случаяхъ за этимъ наблюдаетъ и высшая мѣстная администрація округа, — какъ напр. при дѣлежахъ общинныхъ владѣній (Gemeinheitsteilung). Имущество общинныхъ благотворительныхъ учрежденій завѣдуется по правиламъ, изложеннымъ въ ихъ уставахъ. Управленіе общинною собственностью поручается общинному старостѣ съ шёффенами и сельскими судами. Допускается имѣть особыхъ управляющихъ, подъ надзоромъ старостъ.

Въ общинахъ, имѣющихъ значительную собственность, начальники ихъ ведутъ, при помощи шёффеновъ, описныя книги (Lagerbuch), въ коихъ подробно обозначаются всѣ составныя части этихъ имуществъ.

Для тѣхъ статей общиннаго хозяйства, которыя требуютъ постоянной дѣятельности управленія, могутъ быть учреждаемы постоянныя депутаціи, состоящія. подъ предсѣдательствомъ старосты, изъ шёффеновъ или изъ членовъ общины, имѣющихъ право голоса. Процентными бумагами, принадлежащими общинѣ, завѣдуетъ ландратъ: онъ пускаетъ ихъ въ обращеніе и извлекаетъ изъ онаго. Установленіе внѣшнихъ формъ общиннаго хозяйства предоставляется усмотрѣнію общинъ, но тоже съ ограниченіями. Такъ община можетъ составлять себѣ бюджетъ или обходиться и безъ него; но если у. управа найдетъ, что хозяйство общины не можетъ правильно идти безъ бюджета, то она можетъ предписать его составленіе.

Въ началѣ каждаго года начальникъ общины составляетъ (при помощи мѣстнаго сборщика податей, гдѣ онъ есть), на основаніи всѣхъ имѣющихся документовъ, отчетъ о состояніи доходовъ и расходовъ общины. Порядокъ общинной отчетности (съ возможнымъ сокращеніемъ письменности) опредѣляется инструкціей Оберъ-Президента. Для повѣрки счетовъ община можетъ выбирать особыхъ депутатовъ. Жалобы, возникающія по общинной отчетности разсматриваетъ и рѣшаетъ у. управа; она же окончательно утверждаетъ отчетность, въ случаѣ отказа общины утвердить ее; и она же постановляетъ рѣшенія по недочетамъ, оказывающимся въ общинныхъ и волостныхъ кассахъ.

Устройство общинныхъ податей. Организація мѣстныхъ сборовъ въ Пруссіи приведена теперь къ однороднымъ началамъ для всѣхъ инстанцій мѣстнаго управленія, начиная провинціей и кончая общиной. Но община при этомъ составляетъ исходный пунктъ всякаго мѣстнаго обложенія.

Правила общинно-податнаго устройства вообще сходны между собою въ старыхъ (до 1866 г. существовавшихъ) провинціяхъ Пруссіи, и потому поддаются систематическому изложенію, какъ и правила, дѣйствующія въ Вестфаліи и Рейнской провинціи. Только сельскія общины восточныхъ провинцій имѣютъ свои особыя правила, не составляющія стройной системы.

Въ виду того, что цѣль общиннаго обложенія есть пріобрѣтеніе средствъ, нужныхъ для удовлетворенія потребностей общины, и право ея въ наложеніи сборовъ ограничивается именно этими потребностями. Поэтому разные корпоративные и общественные сборы (напр. сборы на содержаніе духовенства различныхъ вѣроисповѣданій) не подводятся подъ понятіе общинныхъ податей и существуютъ на особыхъ для нихъ правилахъ.

Права общинъ городскихъ и сельскихъ въ учрежденіи налоговъ опредѣляются особыми для тѣхъ и другихъ постановленіями.

Права *городскихъ общинъ* относительно учрежденія мѣстныхъ сборовъ были облечены въ болѣе опредѣленныя формы Городовымъ Положеніемъ 1808 г. По правиламъ этого закона, предложенія о способахъ покрытія потребностей общины вносились городовымъ магистратомъ въ собраніе городскихъ депутатовъ, которое и раскладывало потребную сумму сборовъ на гражданъ города и на лицъ, состоящихъ подъ его покровительствомъ (Schutzverwandte). Если же магистратъ находилъ предположенія собранія угрожающими благосостоянію общины или противорѣчащими государственнымъ интересамъ, то имѣлъ право апеллировать къ высшему провинціальному управленію.

Городскія общины были такимъ образомъ, совершенно независимы въ своемъ правѣ обложенія. Правительство принимало участіе въ рѣшеніи вопросовъ о мѣстномъ обложеніи только въ случаѣ аппелляціи къ нему. Но законъ 30 мая 1820 г. о податномъ устройствѣ положилъ предѣлъ свободѣ обложенія, предписавъ испрашивать правительственное согласіе, какъ при повышеніяхъ общинныхъ налоговъ, такъ и при введеніи новыхъ. Причемъ постановлено еще, что существующіе уже налоги для потребностей округовъ и общинъ могутъ оставаться лишь въ томъ случаѣ, когда не противорѣчатъ общимъ податнымъ постановленіямъ и не мѣшаютъ свободѣ внутреннихъ сношеній.

Общинный уставъ 1850 г. предоставилъ общиннымъ совѣтамъ учреждать общинные сборы сообразно съ окладами государственныхъ прямыхъ налоговъ, за исключеніемъ налога на бродячую промышленность. Для взиманія всѣхъ другихъ видовъ общинныхъ налоговъ и прибавокъ къ прямымъ податямъ, налагаемыхъ не въ одинаковомъ процентѣ, новый законъ требовалъ согласія общиннаго представительства въ лицѣ окружнаго совѣта. Прибавки же, превыша-

ющія половину оклада государственныхъ налоговъ, допущены только подъ условіемъ согласія на нихъ главнаго начальства округа (Bezirksregierung).

Наконецъ нынѣ дѣйствующимъ закономъ установлено, что согласіе это должно быть испрашиваемо: a) для учрежденія накладныхъ сборовъ съ подоходной подати; b) для накладныхъ сборовъ съ прочихъ прямыхъ податей, если сборъ превышаетъ 50 процентовъ казенныхъ податей или раскладывается на нихъ не одинаковыми окладами *); c) для накладныхъ сборовъ съ косвенныхъ налоговъ; d) для введенія или повышенія самостоятельнаго мѣстнаго прямаго или косвеннаго налога, равно какъ и для измѣненія основаній этихъ налоговъ.

Въ случаѣ ходатайства общины объ учрежденіи такихъ сборовъ администрація дѣлаетъ подробное изслѣдованіе хозяйства общины и соображаетъ, нельзя ли обойтись безъ новыхъ налоговъ и прибавокъ сокращеніемъ нѣкоторыхъ расходовъ или болѣе цѣлесообразнымъ употребленіемъ имѣющихся средствъ. Если окажется, что повышеніе сборовъ или учрежденіе новыхъ необходимо, то должно быть затребовано мнѣніе отдѣленія прямыхъ налоговъ мѣстнаго управленія (Abtheilung der Regierung) относительно того, могутъ ли эти сборы быть допущены въ предположенномъ размѣрѣ и видѣ, и не затруднятъ ли они исправнаго поступленія казенныхъ податей. Если мнѣніе этого вѣдомства будетъ не въ пользу учрежденія предположенныхъ сборовъ, то дѣло вносится на разсмотрѣніе полнаго собранія мѣстнаго правительства (Plenum der Regierung) и, если это собраніе не согласится съ мнѣніемъ финансоваго отдѣленія, то окончательное рѣшеніе предоставляется министрамъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Если же Полное Собраніе и финансовое отдѣленіе будутъ согласны, то мѣстное правительство даетъ свое разрѣшеніе. Сначала оно могло давать эти разрѣшенія только на сборы, превышающіе на 150% (и 200% въ прирейнской Пруссіи) казенный окладъ; но съ 1871 г. это ограниченіе отмѣнено.

Если предполагается учрежденіе совершенно особыхъ мѣстныхъ налоговъ (не видѣ накладныхъ или общинной подоходной подати), какъ напр. особыхъ общинныхъ податей—поземельной, подомовной, поквартирной **) и др., то управленіе провинціи, если находитъ учрежденіе ихъ удобнымъ, испрашиваетъ разрѣшенія министровъ вн. дѣлъ и финансовъ. Не требуется министерскаго разрѣшенія только при учрежденіи налога на собакъ.

Въ сельскихъ общинахъ самостоятельное общинное обложеніе существуетъ въ настоящее время только въ восточныхъ провинціяхъ Пруссіи. Закономъ 1856 г. (Gesetz betreffend die Landgemeindeverfassung in den sechs östlichen Provinzen, v. 14 apr. 1856) въ нихъ возстановлены тѣ порядки относительно

*) Разрѣшеніе можетъ быть даваемо и на время свыше года, т. е. на неопредѣленный срокъ, впредь до надобности въ измѣненіи. Разрѣшенія не нужно для изъятія отъ сбора и для пониженія сбора съ низшаго разряда классной подати.

**) Квартирный налогъ существуетъ впрочемъ только въ Берлинѣ, уже съ 1815 г.

общинныхъ сборовъ, которые существовали до изданія общиннаго закона 1850 г., иначе сказать, были опять введены въ дѣйствіе постановленія общаго земскаго права (allgemeines Landrecht) о юридическихъ отношеніяхъ членовъ сельскихъ общинъ, объ общинныхъ сборахъ, повинностяхъ и пр. Но въ этихъ, довольно общихъ опредѣленіяхъ закона не было твердой почвы для устройства общинныхъ налоговъ.

Поэтому въ изданномъ въ 1855 г. сборникѣ правилъ общиннаго управленія для восточныхъ провинцій и въ законѣ 14 апр. 1856 г. выражено, что въ случаѣ неясности или неудовлетворительности существующихъ правилъ и обычаевъ, должны быть дѣлаемы въ нихъ измѣненія и дополненія съ одобренія мѣстнаго правительства (Regierung). Въ руководство же при этомъ даны были слѣдующія правила: 1) Распредѣленіе общинныхъ податей должно быть дѣлаемо, по возможности, соображаясь съ мѣстными правилами и съ существующими градаціями поземельной собственности и классовъ плательщиковъ, при надлежащемъ обезпеченіи аккуратной уплаты. Правила раскладки должны притомъ также содѣйствовать развитію участія въ выгодахъ общиннаго союза и распространенію правъ голоса *). 2) Непостоянные (unangesessene) жители деревни не могутъ быть привлекаемы къ такимъ общиннымъ повинностямъ, которыя служатъ только на пользу осѣдлыхъ хозяевъ (angesessene Wirte). 3) Владѣющій недвижимою собственностью или промышленнымъ предпріятіемъ въ общинѣ, но неживущій въ ней, обязанъ участвовать только въ тѣхъ повинностяхъ, которыя налагаются на недвижимую собственность, или на промыселъ, или на даваемый ими доходъ. 4) При сборахъ, накладываемыхъ на подоходный налогъ, доходъ съ поземельной собственности, находящейся внѣ общинной территоріи, въ расчетъ не принимается. 5) Обязанность участвовать въ общественныхъ повинностяхъ простирается и на уплату общинныхъ долговъ и процентовъ по нимъ. 6) Тамъ, гдѣ существовали поземельныя и подводныя повинности (Grund- und Spanndienste), онѣ отправляются и впредь безвозмездно, даже если и нѣтъ недостатка въ средствахъ, даваемыхъ общинною собственностью.

Если не состоится въ общинѣ соглашенія, то мѣстная администрація имѣетъ право, по заключенію уѣзднаго собранія и съ согласія министра внутреннихъ дѣлъ, предписать необходимыя дополненія или измѣненія въ мѣстныхъ правилахъ распредѣленія сборовъ и повинностей, наблюдая притомъ, чтобъ эти измѣненія стояли въ правильномъ отношеніи къ правамъ и выгодамъ, которыми плательщики пользуются въ общинномъ союзѣ.

*) Можно напр. рекомендовать внесеніе въ одинъ классъ землевладѣльцевъ, сходныхъ между собою по объему владѣнія, или увеличивать число существующихъ классовъ включеніемъ новыхъ промежуточныхъ.

Виды общинныхъ налоговъ и сборовъ.

Общинные налоги являются въ двухъ формахъ: 1) въ формѣ самостоятельныхъ общинныхъ налоговъ, прямыхъ и косвенныхъ; 2) въ формѣ прибавочныхъ, накладныхъ сборовъ при государственныхъ прямыхъ и косвенныхъ налогахъ. Это формальное различіе, принятое въ законѣ. Но есть и другіе признаки различія: такъ общинные налоги бываютъ частію личные, частію имущественные, смотря по тому, упадаютъ ли они на лицо, или на недвижимую собственность (не обращая вниманія на личность владѣльца) и на промыслы. Далѣе можно дѣлить ихъ на подоходные (или поимущественные) и съ потребленія, т. е. различать между ними прямые и косвенные налоги.

Сверхъ учрежденія налоговъ общины имѣютъ также право взимать пошлины за пользованіе разными общинными учрежденіями съ лицъ, ими пользующихся. Такъ что если это—пути сообщенія, устроенные общиной, то обязанность оплачивать пользованіе ими лежитъ на всѣхъ, ими пользующихся, не исключая и лицъ, непринадлежащихъ къ данной общинѣ.

Въ частности общинные сборы и налоги представляются въ слѣдующихъ формахъ:

А. Особые сборы и налоги.

1) *Плата за право гражданства и вкупныя деньги* (Bürgerrechts- und Einkaufsgeld). Существовавшіе въ старыхъ провинціяхъ Пруссіи общинные сборы, взимавшіеся подъ именемъ вступныхъ или вкупныхъ денегъ съ лицъ, вновь причисляющихся къ общинѣ, отмѣнены закономъ 2 марта 1867 г., какъ противорѣчащіе принципу свободы передвиженія и поселенія и правиламъ новаго о томъ закона (Freizügigkeitsgesetz vom 1 November 1867). Но уже раньше того, закономъ 14 мая 1860 г. отмѣнено право взиманія вступныхъ и т. п. денегъ (Einzugsgeld, Hausstands- oder Eintrittsgeld, Einkaufsgeld), предоставленное городамъ прежними городовыми положеніями (1853 и 1856 гг.) для разныхъ провинцій. Взамѣнъ этихъ сборовъ предоставлено было городскимъ общинамъ обращаться, съ согласія правительства, къ взиманію: 1) вступныхъ денегъ съ приписывающихся къ общинѣ (Erwerb der Gemeindeangehörigkeit); 2) денегъ за приписку въ граждане (Bürgerrechtsgeld) и 3) вкупныхъ денегъ (Einkaufsgeld) вмѣсто ежегодныхъ платежей за участіе въ пользованіи общинными угодьями или и наряду съ этими платежами. Засимъ первый изъ этихъ сборовъ упраздненъ закономъ 1867 г.—и остаются въ употребленіи два остальные (Bürgerrechts- u. Einkaufsgeld), какъ нестѣсняющіе свободы передвиженія и занятій.

Въ городахъ и мѣстечкахъ имѣющихъ управленіе, сходное съ городскимъ, по сбору за приписку въ граждане дѣйствуютъ (съ 1860 г.) слѣдующія правила: 1) до уплаты этого сбора пользованіе правами гражданства возбраняется; 2) сборъ ни съ кого не можетъ быть взыскиваемъ вторично въ одной и той-же об-

щинѣ; 3) гражданскіе чиновники всякаго рода, учители и духовенство, по служебнымъ своимъ обязанностямъ живущіе въ городѣ, избирая мѣсто приписки въ граждане, при оставкѣ, а военные по отслуженіи 12 л. на дѣйствительной службѣ, не подвергаются платежу вышеозначеннаго сбора; 4) обязанность платить вкупныя деньги или соотвѣтствующій имъ ежегодный сборъ существуетъ только въ случаѣ пользованія общинными угодьями. Податныя льготы чиновниковъ—при этихъ сборахъ не имѣютъ мѣста.

Суммы того и др. сбора, невзысканныя во время, подлежатъ двухлѣтнему сроку давности, по истеченіи котораго онѣ уже не могутъ быть взыскиваемы.

Въ сельскихъ общинахъ шести восточныхъ провинцій взиманіе вкупныхъ денегъ не допускается. Но въ сельскихъ общинахъ и городахъ Вестфаліи, управляемыхъ по сельскому положенію, закономъ 24 іюня 1861 г. дозволено взиманіе, какъ вступныхъ денегъ при приписке къ общинѣ, такъ и вкупныхъ вмѣсто ежегоднаго платежа за пользованіе угодьями. Съ отмѣною перваго изъ этихъ сборовъ закономъ 1867 г., теперь остается только второй. Общинное положеніе для Рейнской провинціи (23 іюля 1845 г.) допускаетъ взиманіе за пользованіе угодьями ежегоднаго сбора, разсчитываемаго по дѣйствительному пользованію и по отдѣльнымъ видамъ его. Сборъ учреждается и повышается съ согласія мѣстнаго правительства. Ежегодный платежъ можетъ быть замѣняемъ уплатою вкупныхъ денегъ, или же онѣ могутъ взиматься и вмѣстѣ съ нимъ. Рѣшеніе общиннаго совѣта въ этомъ случаѣ должно быть представлено на утвержденіе мѣстнаго правительства.

2) *Сборы за пользованіе особыми учрежденіями* (Abgaben für besondere Anstalten). Правила для взиманія этихъ сборовъ содержатся въ таможенныхъ и торговыхъ договорахъ, состоявшихся между Пруссіей и прочими нѣмецкими государствами. По этимъ договорамъ всѣ шоссейные, мостовые, дорожные и др. т. п. сборы казенные, общественные и частные на большихъ торговыхъ путяхъ, служащихъ для сообщеній между смежными государствами Союза, могутъ оставаться или вводиться вновь лишь въ размѣрахъ, соотвѣтствующихъ дѣйствительнымъ расходамъ на ремонтъ и содержаніе этихъ путей. Взиманіе же общинами особыхъ заставныхъ (Thorsperrgeld) и мостовыхъ денегъ (Pflastergeld) на шоссейныхъ дорогахъ прекращено. Сборы за пользованіе каналами, шлюзами, мостами, перевозами, гаванями, вѣсами, подъемными кранами, складочными мѣстами и пр. учрежденіями, служащими для облегченія сношеній и торговли, должны быть взимаемы лишь въ случаѣ дѣйствительнаго существованія этихъ учрежденій. Оклады этихъ сборовъ, за исключеніемъ только сборовъ за проѣздъ по непринадлежащимъ государству искусственнымъ водянымъ путямъ, не должны тоже превышать обыкновенной стоимости содержанія и ремонта этихъ учрежденій.

3) *Рыночные сборы* (Marktstandsgelder). По уставу о промышленности (Gewerbeordnung) 1869 г. 21 іюня рыночная торговля можетъ быть облагаема лишь такими сборами, которые составляютъ вознагражденіе за отведенное для торговли мѣсто и за пользованіе лавками и ихъ принадлежностями. Такъ какъ

необходимое условіе для взиманія этихъ сборовъ составляетъ пользованіе мѣстомъ, то съ разносной торговли они не взимаются.

За пользованіе общественными площадями и улицами для производства торговли во время ярмарокъ и торговъ можетъ быть взимаемъ сборъ по взаимному соглашенію общины съ окружнымъ начальствомъ (Bezirksregierung, Landdrostei). Такое же соглашеніе требуется и для новышенія сбора, уже существующаго.

Въ настоящее время, при учрежденіи и взиманіи этихъ сборовъ руководствомъ служитъ законъ 26 апр. 1872 г. Таксы сбора расчитываются по пространству занимаемаго для торговли мѣста и по продолжительности торга. Но сборъ не долженъ превышать 2 зильбергрошей (около $6^1/_2$ к.), съ квадратнаго метра занятаго пространства за каждый день торга. Подробное исчисленіе сборовъ, а также случаи пониженія ихъ для предметовъ, занимающихъ много мѣста при малой стоимости и пр., вносятся въ тарифы, съ одобренія окружнаго начальства. Тарифы сбора должны быть выставлены въ опредѣленныхъ мѣстахъ, а сборъ взимается на самомъ мѣстѣ продажи, но никакъ не при ввозѣ товара въ мѣсто торга.

Въ составъ рыночнаго сбора не входитъ плата за наемъ торговыхъ помѣщеній и ихъ принадлежностей; каждому торговцу предоставляется имѣть все это свое или нанимать.

Какъ уже давно существующіе, такъ и вновь учрежденные рыночные сборы могутъ быть понижаемы и вообще измѣняемы съ утвержденія окружнаго начальства. Но если право взиманія этихъ сборовъ основано на особомъ частномъ правѣ и владѣлецъ этого права не согласенъ на желаемыя измѣненія, то дѣло рѣшается взаимнымъ соглашеніемъ министровъ торговли и финансовъ. Собственникъ права долженъ быть въ такомъ случаѣ вознагражденъ.

Льготы въ платежѣ рыночнаго сбора, неимѣющія юридическаго основанія, могутъ быть отмѣняемы.

За неосновательное или неправильно произведенное взысканіе сбора, виновный подвергается штрафу до 150 марокъ, а при несостоятельности къ платежу, — соотвѣтственному тюремному заключенію.

4) *Сборы въ пользу бѣдныхъ съ публичныхъ увеселеній* (Abgaben von öffentlichen Lustbarkeiten zu Armenzwecken). Сборы эти представляются прямымъ обложеніемъ выручки предпринимателей увеселеній, а потому неоднородны съ общимъ налогомъ для бѣдныхъ, о которомъ будемъ говорить ниже.

Закономъ о народномъ призрѣніи 1871 г. 8 марта отмѣнены всѣ прежніе законы о сборахъ на бѣдныхъ съ публичныхъ увеселеній; но законъ этотъ не распространенъ на подобные сборы, введенные и вводимые общинами у себя на основаніи Общинныхъ Положеній (Gemeindeverfassungsgesetze).

Постановленія общинъ объ учрежденіи или продолженіи взиманія этихъ сборовъ исполняются съ утвержденія мѣстной администраціи. Утвержденіе это, въ виду измѣнчивости мѣстныхъ обстоятельствъ, дается лишь подъ условіемъ

отмѣны въ случаѣ надобности. Уплата сбора не стоитъ въ связи съ требуемыми закономъ полицейскими разрѣшеніями на устройство общественныхъ увеселеній, такъ что и нельзя ставить эти послѣднія въ зависимость отъ уплаты налога. Исправность уплаты сбора можетъ быть обезпечиваема штрафами. Для цѣлей призрѣнія бѣдныхъ служитъ отчасти также:

5) *Налогъ на собакъ* (Hundesteuer). Налогъ этотъ относятъ обыкновенно къ налогамъ на роскошь, но въ прусскомъ законодательствѣ онъ считается прямымъ. Онъ появился здѣсь съ 20-хъ годахъ текущаго столѣтія. Мѣстному высшему начальству предоставлено было разрѣшать общинамъ учрежденіе его, подъ условіемъ, чтобы не подвергались за своихъ собакъ налогу лица, по закону 1822 г. изъятыя отъ личныхъ прямыхъ налоговъ, а также, чтобы не были облагаемы собаки, нужныя для производства промысловъ. Засимъ указомъ министерству внутр. дѣлъ и полиціи, отъ 29 апр. 1829 г., предоставлено всѣмъ общинамъ учреждать у себя налогъ на собакъ, а указомъ 1834 г. право это дано и общинамъ негородскимъ. Надо при этомъ замѣтить, что цѣль учрежденія налога на собакъ болѣе полицейская, чѣмъ финансовая. Поэтому платежу его теперь подвергаются и тѣ владѣльцы собакъ, которые вообще не подлежатъ общиннымъ повинностямъ или подлежатъ имъ съ нѣкоторыми ограниченіями, также и военные и даже иностранцы, временно пребывающіе въ общинѣ (кромѣ путешественниковъ), за все время своего пребыванія. Исключеніе существуетъ только для иностранныхъ посланниковъ и консуловъ.

Не подлежатъ также налогу собаки, служащія для охраны или для производства промысла. Т. е. налогу должны подлежать только собаки, служащія для удовольствія *). Какія именно собаки содержатся для охраны, опредѣляетъ полиція. Въ случаѣ спора, должна-ли собака подлежать налогу или нѣтъ, вопросъ рѣшаетъ, по жалобѣ собственника, полицейское управленіе, а гдѣ его нѣтъ окружное начальство (Regierung); въ сельскихъ же общинахъ — ландратъ.

Окладъ налога не долженъ превышать 9 марокъ въ годъ съ каждой собаки. Уплата производится полугодно впередъ. О введеніи налога общинное управленіе должно предувѣдомить жителей за 8 недѣль. За утайку собаки виновный подвергается штрафу въ размѣрѣ тройнаго оклада налога. При несостоятельности денежное взысканіе замѣняется тюремнымъ заключеніемъ, а собака отбирается и передается въ распоряженіе полиціи. О производствѣ взысканій съ лицъ военнаго званія сообщается ихъ начальству.

Общинное управленіе опредѣляетъ, обратить ли выручку отъ налога въ мѣстную кассу для бѣдныхъ (Armenkasse) или расходовать ее на предметы общей пользы въ предѣлахъ общины. Штрафныя деньги во всякомъ случаѣ поступаютъ въ кассу для бѣдныхъ. Платежи съ лицъ военнаго званія, еще по указу 1829 г., должны быть употребляемы на военныя же надобности,

*) Не считаются промысломъ занятіе, если оно производится только для удовольствія, какъ напр. охота.

почему общинное управленіе и передаетъ ихъ мѣстному военному начальнику. Платежи лицъ гражданскаго званія, изъятыхъ отъ общинныхъ налоговъ, употребляются хотя на мѣстныя же нужды, но съ предварительнымъ испрошеніемъ согласія министра внутреннихъ дѣлъ *).

О формѣ взиманія и контроля налога постановляетъ общинное управленіе, по соглашенію съ мѣстнымъ окружнымъ начальствомъ (Regierung), а въ сельскихъ общинахъ—съ ландратомъ. Въ потребныхъ случаяхъ мѣстная администрація снабжается инструкціей отъ министерства внутреннихъ дѣлъ.

Далѣе существуютъ:

6) *Сборы на призрѣніе бѣдныхъ* (Armenlasten). Въ составѣ прусскихъ общинныхъ сборовъ вообще нѣтъ непосредственнаго распредѣленія ихъ по цѣлямъ расходовъ. Они обращаются всѣ въ общинную кассу и расходуются соотвѣтственно назначеніямъ общиннаго бюджета. Единственный сборъ съ предметнымъ назначеніемъ составляетъ сборъ на призрѣніе бѣдныхъ. Новѣйшее законодательство о призрѣніи бѣдныхъ возложило это дѣло сполна на обязанность общинъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ и общія основанія распредѣленія общинныхъ сборовъ примѣнены и здѣсь.

Законами 1842 и 1855 гг. обязанность призрѣнія бѣдныхъ оставлена исключительно на мѣстныхъ союзахъ, главнымъ образомъ на общинахъ, а также и на помѣстьяхъ, не входящихъ въ составъ общинъ или попечительствъ призрѣнія бѣдныхъ. Въ дальнѣйшемъ развитіи попеченіе о бѣдныхъ получило, сверхъ того, характеръ провинціальной повинности. Оно возложено на существующія и впредь имѣющія образоваться мѣстныя попечительства (Landarmenverbände), которыя должны помогать мѣстнымъ союзамъ. Законами 1870 г. и 1871 г. попеченіе о бѣдныхъ поведено дальше въ томъ же направленіи.

Законъ 8 марта 1871 г., изданный въ поясненіе порядка исполненія союзнаго закона о призрѣніи бѣдныхъ (Gesetz über den Unterstützungswohnsitz) отъ 6 іюня 1870 г., далъ нѣкоторыя особенныя правила для раскладки издержекъ на это между союзами или попечительствами призрѣнія бѣдныхъ, уѣздами и общинами. Попечительства эти имѣютъ два вида: 1) общинныя попечительства — Ortsarmenverbände, состоящія изъ одной или нѣсколькихъ общинъ (въ послѣднемъ случаѣ это—сложныя попечительства—Gesammtarmenverbände); 2) провинціальныя или земскія попечительства—Landarmenverbände.

Каждая община составляетъ изъ себя мѣстное попечительство, если она не принадлежитъ уже къ сложному союзу этого рода (Gesammtarmenverband), обнимающему собою нѣсколько общинъ или помѣстій. Въ свою очередь каждое имѣніе (Grundstück) должно быть приписано къ общинному попечительству. Завѣдываніе попеченіемъ о бѣдныхъ принадлежитъ здѣсь общинному управленію. Могутъ быть образуемы для этого особыя выборныя депутаціи, подъ предсѣдательствомъ бургомистра или назначеннаго имъ члена общиннаго управленія.

*) Въ Берлинѣ доходъ отъ н. на собакъ идетъ на устройство троттуаровъ.

Сложныя попечительства, составляя юридическія лица, и дѣйствуютъ въ качествѣ таковыхъ; для выполненія же своихъ обязанностей они могутъ пользоваться услугами мѣстныхъ попечительствъ, какъ своихъ органовъ. Провинціальныя попечительства составляются обыкновенно изъ нѣсколькихъ общинныхъ попечительствъ *) и завѣдуютъ попеченіемъ о тѣхъ бѣдныхъ, которые не причислены ни къ одному изъ мѣстныхъ попечительствъ (это—Landarme). Расходы этихъ провинціальныхъ попечительствъ раскладываются на уѣзды пропорціонально платимымъ ими казеннымъ прямымъ податямъ или иначе, съ согласія министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Обязанности этихъ попечительствъ касаются главнымъ образомъ призрѣнія душевнобольныхъ, идіотовъ, глухонѣмыхъ, болѣзненныхъ и слѣпыхъ. Они же доставляютъ содержаніе лицамъ осужденнымъ къ помѣщенію въ рабочіе дома. Обязанности провинціальнаго попечительства правительство можетъ и прямо взять на себя.

Расходы на призрѣніе бѣдныхъ, лежащіе на обязанности попечительствъ, должны раскадываться на подлежащіе уѣзды пропорціонально суммамъ платимыхъ ими прямыхъ государственныхъ налоговъ, если впрочемъ попечительство не обратится къ другому способу собиранія, съ согласія министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Уѣздному представительству предоставлено опредѣлять самому способы собиранія приходящейся на уѣздъ доли сборовъ для этой цѣли. Если распредѣленіе дѣлается пропорціонально окладамъ государственныхъ податей, то соблюдаются нѣкоторыя особыя правила **).

Въ настоящее время вопросъ о призрѣніи бѣдныхъ много разбирается въ Пруссіи между прочимъ съ финансовой точки зрѣнія, въ виду необходимости облегчить быстро растущіе бюджеты общинныхъ расходовъ ***). Для этого, въ качествѣ важнѣйшей мѣры предлагается введеніе общей подати для расходовъ на призрѣніе бѣдныхъ, вмѣсто подати общинъ. Основаніе для этого можно подыскать даже и въ прусскомъ Landrecht, гдѣ говорится что: «*государство* обя-

*) Только въ видѣ исключенія округъ Landarmenverband'a можетъ совпадать съ округомъ Ortsarmenverband'a.

**) Изъ числа земель и строеній изъятыхъ отъ казенныхъ поземельнаго и подомоваго налоговъ, земли и зданія принадлежащія казнѣ и прежнимъ независимымъ имперскимъ (Reichsunmittelbare) князьямъ и графамъ — привлекаются къ сборамъ на призрѣніе бѣдныхъ по соразмѣрности тѣхъ окладовъ поземельнаго и подомоваго налоговъ, какіе съ нихъ причитались бы, еслибъ они не пользовались привиллегіями. Не подлежатъ однако сбору строенія, принадлежащія членамъ царствующаго дома Гогенцоллерновъ и бывшихъ Ганноверскаго королевскаго и Нассаускаго герцогскаго домовъ.

***) Ср. по этому вопросу: Seydel, Das Reichs-Armenrecht въ Annalen des D. Reichs, 1877; Adickes, Die Verteilung der Armenlasten in Deutschland und ihre Reform—въ Zeitschr. für die gesammte Staatswiss., 1881. Germershausen, Vorschläge zur Reform der Armengesetzgebung, ibid. 1883. Rocholl, Ueber die Reform des Armenwesens. 1879. Luthard, Armenpflege und Unterstützungswohnsitz (Zeitfragen des christlichen Volkslebens, VI, Heft 2). Gamp, Ueber die wirtschaftlich-socialen Aufgaben unserer Zeit auf industriellem u. landwirtschaftlichem Gebieth, 1880.

зано заботиться о продовольствіи и содержаніи тѣхъ гражданъ, которые не могутъ добывать ихъ себѣ сами и не могутъ имѣть ихъ отъ другихъ частныхъ лицъ, обязанныхъ къ доставленію оныхъ особыми законами» *). Эти обязанныя лица и учрежденія суть: 1) привиллегированныя корпораціи, имѣющія въ своемъ распоряженіи фонды для бѣдныхъ (Armenfonds) или имѣющія право собирать взносы для пособій своимъ обѣднѣвшимъ сочленамъ и ихъ семействамъ; 2) городскія и сельскія общины относительно своихъ нуждающихся сочленовъ и ихъ семействъ. Посторонніе жители общинъ подлежатъ попеченію тѣхъ общинъ, въ которыхъ они въ послѣднее время отбывали общія повинности. Во всѣхъ другихъ случаяхъ, а также въ случаѣ недостаточности общины—является съ своею помощью государство и помѣщаетъ бѣднаго въ провинціальную богадѣльню (Landarmenhaus).

Право на полученіе пособія въ данной мѣстности обусловливается двухлѣтнимъ непрерывнымъ пребываніемъ въ округѣ, при возрастѣ не менѣе 24 лѣтъ. Въ случаѣ соединенія нѣсколькихъ общинъ или помѣстій въ одно попечительство, издержки на призрѣніе бѣдныхъ распредѣляются на эти общины и попечительства не иначе, какъ пропорціонально окладамъ платимыхъ ими казенныхъ прямыхъ налоговъ, причемъ классная и подоходная подати принимаются въ полномъ окладѣ, а поземельная, подомовая и промысловая въ половинномъ. Раскладка общинныхъ окладовъ внутри общинъ предоставлена имъ самимъ.

Общинныя попечительства (Ortsarmenverbände) обязаны содѣйствовать своими средствами земскимъ попечительствамъ (Landarmenverbände). Государство же беретъ на себя только попеченіе о бѣдныхъ иностранцахъ. Всѣмъ провинціальнымъ и общиннымъ попечительствамъ на расходы по содержанію разныхъ благотворительныхъ учрежденій предоставлены особые фонды.

Нѣкоторые находятъ эту систему призрѣнія бѣдныхъ неудовлетворительною и даже видятъ въ ней главную причину недовольства рабочихъ классовъ существующими государственными и общественными учрежденіями. Для поправленія дѣла, между прочимъ совѣтуютъ (Rocholl) измѣнить распредѣленіе тягости попеченія о бѣдныхъ, въ такомъ родѣ, чтобы повинность изъ мѣстной сдѣлана была общею и распредѣлялась бы на всѣхъ гражданъ пропорціонально ихъ податной силѣ, такимъ образомъ, чтобъ общая сумма расходовъ всѣхъ попечительствъ раскладывалась на всѣхъ плательщиковъ податей въ видѣ прямаго и притомъ прогрессивнаго налога, составляющаго общій фондъ; а доли отдѣльныхъ попечительствъ опредѣлялись бы сообразно ихъ дѣйствительнымъ расходамъ на призрѣніе, съ покрытіемъ изъ налога того, что по расчету ихъ податной силы недодано, и съ приплатой изъ общаго фонда, если расходы превышаютъ ихъ податную способность. Затѣмъ мѣстныя попечительства должны призрѣвать всѣхъ бѣдныхъ, на ихъ территоріи находящихся, не принимая въ соображеніе нынѣ дѣйствующаго закона о 2-хлѣтнемъ жительствѣ на мѣстѣ для

*) Tit. 19, Theil II. Ср. статью (von einem preuss. Fachmann): Die Armensteuer въ Jahrb. für Nat. Oek. 1881.

права на пособіе. Средства же имъ должно доставлять провинціальное управленіе изъ фонда, образуемаго налогомъ для бѣдныхъ.

Другіе (Gamp) указываютъ, что попеченіе о бѣдныхъ, иначе сказать о сдѣлавшихся неспособными къ труду рабочихъ, неправильно возлагается на общину: оно должно быть естественнымъ образомъ возложено на работодателей. Главная аномалія въ этомъ отношеніи существуетъ именно въ городахъ, потому что въ сельскихъ мѣстностяхъ попеченіе это уже и лежитъ преимущественно на работодателѣ, особенно въ помѣщичьихъ имѣніяхъ. А поэтому и рекомендуется, или брать для пособія бѣднымъ особый налогъ съ работодателей, или обязать ихъ учреждать кассы взаимнаго воспоможенія рабочимъ для выдачи имъ временныхъ пособій и пенсій. Общины съ своей стороны тоже могли бы учреждать такія кассы для рабочихъ, какъ не участвующихъ, такъ и участвующихъ во взносахъ въ кассы, учрежденныя хозяевами. Находятъ однако, что способъ этотъ для сельскихъ общинъ негодится, такъ какъ здѣсь пособія доставляются по большей части натурою (въ видѣ квартиръ, отопленія, пастбищъ, пахатныхъ земель и пр.) и кромѣ того лица, оказывающія призрѣніе нуждающимся, могутъ еще пользоваться ихъ рабочею силою и т. о. предохранять ихъ отъ окончательнаго обнищанія. Такъ что учрежденіе пенсіонныхъ кассъ и т. п. было бы для землевладѣльцевъ обременительно. Потому предлагаютъ устроить призрѣніе въ сельскихъ мѣстностяхъ поуѣздно (kreisweise), съ возложеніемъ его главнымъ образомъ на работодателей, но предоставляя этимъ послѣднимъ требовать вознагражденія изъ общинныхъ средствъ, если болѣзнь рабочаго продолжается долѣе извѣстнаго времени. Долженъ быть также опредѣленъ и наименьшій размѣръ пособій натурою. Въ свою очередь уѣздное попечительство (Kreisverband) должно вознаграждать общины за сдѣланные ими расходы по призрѣнію бѣдныхъ. Наконецъ всѣ эти расходы должны покрываться изъ особой подати съ работодателей, за исключеніемъ изъ нихъ тѣхъ, которые сами принимаютъ на себя попеченіе о призрѣніи своихъ рабочихъ.

Предполагается, что такимъ образомъ, перенесеніемъ существеннѣйшей части расходовъ по призрѣнію бѣдныхъ на уѣздъ, будетъ достигнуто болѣе равномѣрности въ обложеніи работодателей по числу ихъ рабочихъ и устранится (существующее при нынѣшнемъ законодательствѣ) постоянное обремененіе общинъ расходами по призрѣнію, обусловливаемыми лишь тѣмъ, что нуждающіяся лица избрали извѣстную общину мѣстомъ своего жительства; между тѣмъ какъ до своего обѣдненія лица эти далеко не всегда трудились на пользу этой самой общины.

Все это можетъ относиться впрочемъ до частныхъ случаевъ: въ эпохи большихъ промышленныхъ кризисовъ пособія рабочему населенію должно очевидно принимать на себя государство; такъ какъ причины этихъ кризисовъ не подлежатъ вліянію общинъ, а принадлежатъ къ области экономической политики государства. Ставить однако право на пособіе въ зависимость отъ количества экономической пользы, принесенной тѣмъ или др. лицомъ обществу, неудобно

потому уже, что для измѣренія этой пользы нѣтъ никакихъ данныхъ. Притомъ же обязанность государства призрѣвать бѣдныхъ имѣетъ свое основаніе не въ одной пользѣ, когда-то принесенной ими обществу. Это значило бы — предоставить на произволъ судьбы тѣхъ бѣдняковъ, которые почему либо не могли принести этой пользы. Оказывать помощь надо слѣдовательно всѣмъ, хотя-бы изъ одного человѣколюбія. Но какой выбрать способъ для равномѣрнаго распредѣленія этой повинности на жителей государства? Государство можетъ взять этотъ расходъ на свой бюджетъ, или возложить его на общины, или на образуемые для этого корпоративные союзы. Прусское законодательство и избрало эту послѣднюю систему, давая только пособія отъ казны общиннымъ и провинціальнымъ союзамъ, образуемымъ для исполненія этой государственной обязанности. Оказывается однако, что при дѣйствующемъ законѣ равномѣрное распредѣленіе повинности попеченія о бѣдныхъ невозможно, и что въ дѣйствительности бѣднѣйшіе округи обременены гораздо больше чѣмъ зажиточные.

Мысль разложить тяжесть попеченія о бѣдныхъ такимъ образомъ, чтобъ тѣ члены попечительствъ, которые болѣе въ этомъ заинтересованы (т. е. работодатели) были бы облагаемы соотвѣтственно выше, вполнѣ заслуживаетъ одобренія. Ибо главная доля повинности призрѣнія бѣдныхъ порождается именно бѣдственнымъ положеніемъ рабочихъ. Измѣненіе въ этомъ направленіи раскладки повинности окажетъ конечно значительное вліяніе на финансовое положеніе мѣстныхъ попечительствъ*). Оклады налога могли бы быть опредѣлены по размѣру расхода каждаго хозяина на содержаніе рабочихъ, въ простомъ или прогрессивномъ процентѣ. Взимать или не взимать этотъ налогъ должно быть предоставлено усмотрѣнію мѣстныхъ попечительствъ (Ortsarmenverbände); равно должно быть предоставлено имъ право привлекать къ налогу и хозяевъ, неживущихъ въ той мѣстности, коль скоро въ ней живутъ ихъ рабочіе. Перенесеніе части этого расхода на главныхъ виновниковъ его, т. е. на работодателей конечно порядочно облегчило бы городскіе бюджеты. Но такъ какъ для помѣстій и многихъ сельскихъ общинъ система эта была бы неудобна, то и предлагается здѣсь устроить это преимущественное привлеченіе хозяевъ къ расходамъ на призрѣніе бѣдныхъ, иначе. Именно — предлагаютъ устраивать въ уѣздныхъ попечительствахъ уѣздные фонды (Kreisarmenfonds) для пособій общиннымъ попечительствамъ (Ortsarmenverbände). Фонды же уѣздныхъ попечительствъ должны составляться изъ налога, взимаемаго съ мѣстныхъ попечительствъ, съ особеннымъ участіемъ хозяевъ — работодателей въ его платежѣ.

Таковы новѣйшія соображенія по поводу организаціи налога для призрѣнія бѣдныхъ въ Пруссіи. Нѣкоторые высказываются даже прямо, что эта повинность должна лежать цѣликомъ на государствѣ; возложеніе же ея на общины считаютъ

*) Впрочемъ реформа нужна собственно въ общинахъ болѣе густо населенныхъ, приближающихся по образу жизни къ городамъ, и въ городахъ, гдѣ расходы на призрѣніе бѣдныхъ составляютъ главную часть ихъ бюджетовъ и отъ $5^1/_4$ до 13 марокъ на душу.

справедливымъ только въ случаѣ доказанной необходимости въ принудительномъ попеченіи о бѣдныхъ и доказанной непригодности для того болѣе крупныхъ союзовъ и притомъ, когда это требуется финансовыми интересами общинъ. Высказываются также за усиленныя казенныя пособія общинамъ, наиболѣе обремененнымъ расходами на бѣдныхъ. Сумма этихъ пособій должна бы простираться до 25 м. марокъ. Эта сумма могла бы быть съ избыткомъ покрыта проектируемою уступкою общинамъ половины поземельнаго и подомоваго налоговъ. Это было бы весьма существеннымъ облегченіемъ для общинъ въ расходѣ такъ тяжело отзывающемся на ихъ бюджетахъ.

B. Косвенные налоги.

Прежнее законодательство (городовое положеніе 1808 г.) прямо запрещало общинамъ взимать для себя косвенные налоги, какъ самостоятельные, такъ и въ видѣ накладокъ на государственные. Сельскія общины должны были довольствоваться накладками на прямые гос. налоги, а городскія — самостоятельными имущественными податями. Но когда оказалось, что этимъ источникомъ города не могутъ обойтись, то въ 1814 г. были повышены государственные косвенные налоги для того, чтобы изъ образовавшихся т. о. избытковъ (получившихъ названіе Kommunalakzise) давать общинамъ прибавки для покрытія долговъ, сдѣланныхъ ими въ военное время. Словомъ, это было казенное пособіе, а не самостоятельное общинное обложеніе, которое было запрещено еще разъ закономъ 1816 г. Однако съ 1820 г. дозволено дѣлать накладки на налогъ съ помола и съ убоя скота, а потомъ закономъ 1851 г. прямо назначена въ пользу общинъ $^1/_3$ валовой суммы налога на помолъ.

Въ настоящее время хотя и дозволяется общинамъ и корпораціямъ дѣлать накладки на гос. косвенные налоги, а также учреждать и самостоятельные налоги этого рода, но не иначе, какъ съ согласія правительства. Предположенія общинъ объ этомъ представляются финансовому директору провинціи (Provinzialsteuerdirektor) для одобренія предполагаемыхъ окладовъ и способовъ взиманія. Потомъ проектъ устава, съ тарифами и матеріалами, идетъ на утвержденіе министровъ: внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. При этомъ однако вовсе не допускаются накладки на налоги съ сахара, водки, вина, табаку, соли, на штемпельные сборы и вообще на всѣ, учрежденные въ 1818 г. налоги и таможенныя пошлины, кромѣ только акциза на пиво; да и на это послѣднее накладка дозволена не свыше 20% высшаго оклада казеннаго налога. Съ отмѣною затѣмъ налога на помолъ и на убой скота, съ 1873 г., можно сказать, что теперь общинныхъ накладокъ на косвенные налоги почти нѣтъ. Но за то есть самостоятельные общинные косвенные налоги, роль которыхъ однако тоже не велика, такъ какъ и тутъ обложеніе вина, водки, табаку и привозныхъ товаровъ, кромѣ двухъ—трехъ, запрещено. Общій же характеръ этого обложенія тотъ, что главнымъ образомъ допускается обложеніе предметовъ туземнаго производства, а именно:

пива, уксусу, солода, фруктоваго вина, съѣстныхъ припасовъ (Marktvictualien), строительныхъ матеріаловъ, фуража, топлива, а изъ привозныхъ—топлива и фуража, а также матеріаловъ служащихъ для выдѣлки напитковъ (хлѣбъ и солодъ), какъ облагаемыхъ независимо отъ ихъ происхожденія. Вообще же обложеніе это допускается лишь въ самыхъ умѣренныхъ окладахъ и подъ условіемъ, чтобы способы взиманія дѣлали какъ можно меньше помѣхи торговлѣ. Если собираніе препоручается вѣдомству казенныхъ косвенныхъ налоговъ, то подробности онаго установляются соглашеніемъ общины съ финансовымъ директоромъ. Желая учредить у себя косвенный налогъ, община должна имѣть въ виду правила, выраженныя въ общинныхъ уставахъ и въ постановленіяхъ таможенныхъ и торговыхъ договоровъ Пруссіи съ прочими нѣмецкими государствами, 1853 и 1867 гг. Общее правило, что изъ туземныхъ и вообще германскихъ произведеній могутъ быть облагаемы (какъ самостоятельно, такъ и въ видѣ накладокъ) только предметы, назначаемые для мѣстнаго потребленія. Для обложенія установлены оклады, выходить изъ которыхъ не дозволяется. Не допускается и разницы въ окладахъ, по происхожденію предметовъ изъ того или другаго государства Союза. Обложеніе свыше предписанныхъ нормъ допускается только, если оно существовало въ этомъ высшемъ размѣрѣ раньше изданія означеннаго постановленія. Въ случаѣ вывоза оплаченныхъ этими сборами предметовъ въ другія союзныя государства, взятые сборы возвращаются сполна или частію, равно какъ и при вывозѣ въ другія общины того же государства.

Сверхъ вышеупомянутыхъ самостоятельными общинными косвенными налогами остаются еще: налогъ съ убоя скота и съ дичи.

Налогъ съ убоя скота (Schlachtsteuer). Съ отмѣною государственнаго налога на помолъ и съ убоя скота (Mahl- und Schlachtsteuer) закономъ 25 мая 1873 г., съ 1 января 1875 г., а въ общинахъ, которыя того пожелали—даже съ 1 янв. 1874 г., общины потеряли возможность пользоваться накладками на этотъ источникъ. Но городамъ, въ которыхъ налогъ этотъ существовалъ, разрѣшено вводить общинный налогъ съ убоя скота (безъ налога на помолъ), если состояніе городскаго хозяйства того потребуетъ и мѣстныя обстоятельства дозволятъ. Постановленія общинъ объ учрежденіи этого налога и правила устройства его подлежатъ утвержденію министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, и черезъ каждые три года соображается вновь продолжать ли его взиманіе. О результатѣ этихъ соображеній и постановленномъ рѣшеніи докладывается Палатамъ (Landtag). Возвышеніе окладовъ налога допускается лишь съ утвержденія въ законодательномъ порядкѣ. Пониженія же окладовъ, изъятія отъ налога нѣкоторыхъ предметовъ и прочія облегченія дѣлаются прямо мѣстными постановленіями.

Остаются изъятыми отъ общиннаго налога съ мяса, какъ были изъяты и отъ государственнаго, собственныя съѣстныя заведенія войскъ въ городахъ, имѣющихъ гарнизоны. Уплаченный за потребленное ими мясо налогъ, если потребленіе могло быть точно контролировано, долженъ быть возвращаемъ войскамъ. Но къ изъятымъ отъ налога учрежденіямъ причисляются только тѣ,

которыя служатъ для продовольствія войсковыхъ частей въ цѣломъ составѣ, т. е. учрежденія находящіяся въ казармахъ, а также и внѣ казармъ подъ надзоромъ и контролемъ военнаго начальства, равно какъ и въ лазаретахъ. Не подлежитъ налогу также мясо, потребляемое войсками въ лагеряхъ и на квартирахъ. Но не изъемлются офицерскія продовольственныя учрежденія.

Взиманіе налога и завѣдываніе имъ, по соглашенію города съ министерствомъ финансовъ, можетъ оставаться, за условленное вознагражденіе отъ города, въ завѣдываніи органовъ казеннаго управленія косвенныхъ налоговъ.

Налогъ на дичь (Wildpretsteuer). Указомъ 1848 г. (24 апр.) разрѣшено министрамъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ, по взаимному соглашенію, дозволять городамъ, въ случаѣ доказанной надобности, учрежденіе пошлинъ съ привозимой въ нихъ дичи, (олени, дикія козы, кабаны, зайцы, фазаны, бекасы, утки, гуси и пр.). Дичь привозимая изъ мѣстъ, непринадлежащихъ къ цольферейну, по правиламъ договора таможеннаго союза, не подлежитъ этому налогу. Взиманіе налога производится по тѣмъ же правиламъ, какъ и налога съ мяса.

Впрочемъ роль налога на дичь довольно ничтожна: до 1866 г. онъ былъ введенъ только въ Берлинѣ, Потсдамѣ и Франкфуртѣ на Одерѣ. Думаютъ, что онъ не долго удержится и здѣсь.

C. Прямые налоги.

1) *Общинные накладные сборы съ государственныхъ налоговъ.* (Zuschläge zu den Staatssteuern). Общинные сборы въ формѣ накладныхъ процентовъ при государственныхъ податяхъ, безъ спеціальнаго предметнаго назначенія, существовали и по общиннымъ уставамъ прежняго времени. Вособенности охотно прибѣгали къ такимъ накладнымъ сборамъ съ Mahl- und Schlachtsteuer, что легко объясняется удобствомъ ихъ взиманія. Къ прибавочнымъ сборамъ съ прямыхъ государственныхъ налоговъ обращались не такъ охотно, что было вполнѣ основательно, пока они не имѣли характера подоходности и раскладка ихъ не основывалась на точномъ опредѣленіи податнаго дохода. Но послѣ того какъ оцѣночныя правила классной подати измѣнены закономъ 25 мая 1873 г. и она получила свойства подати подоходной, устранились, какъ препятствіе къ распространенію прямого общиннаго обложенія, такъ и поводъ къ сохраненію особыхъ порядковъ въ общинно-подоходной подати. Къ тому же, сверхъ принятія вообще въ соображеніе экономическихъ условій, которыми обусловливается платежная способность, законъ дозволяетъ, если требуютъ того мѣстныя обстоятельства, привлекать къ общинному личному налогу и лицъ, стоящихъ по своему доходу ниже перваго класса государственной классной подати. А введенная закономъ 1873 г. болѣе сложная и болѣе послѣдовательная градація окладовъ класснаго и подоходнаго налоговъ даетъ возможность точнѣе соразмѣрять налогъ съ доходомъ. Въ виду этихъ улучшеній въ государственныхъ классномъ и подоходномъ налогахъ, прусское правительство стремится объединить, по мѣрѣ возможности, и способы

оцѣнки и раскладки общинной-подоходной подати съ примѣняемыми къ государственной.

Мы упоминали уже, что накладки не дозволяются: а) на подати и пошлины, учрежденныя закономъ 26 мая 1818 г., и на акцизъ съ сахара; b) на акцизы съ водки, вина и табаку, учрежденные закономъ 8 февраля 1849 г.; с) на штемпельный сборъ, на соляной налогъ. Не позволены также накладки на промысловой налогъ съ бродячей промышленности. Запрещеніе дѣлать накладки на эти налоги въ пользу общинъ явилось вслѣдствіе прежнихъ договоровъ между государствами таможеннаго союза, подтвержденныхъ и договоромъ 1867 г. о продолженіи существованія этого союза. Далѣе накладные общинные сборы, по смыслу своему, очевидно не могутъ быть требуемы въ тѣхъ случаяхъ, когда лицо или объектъ не подлежитъ основной (т. е. государственной) подати. Такъ напр. не можетъ быть накладокъ на поземельную подать, если извѣстныя земли не подлежатъ государственному поземельному налогу; накладки на классную и подоходную подати не могутъ упадать на лицъ, изъятыхъ по закону отъ платежа этихъ налоговъ.

Общинное обложеніе поземельныхъ доходовъ мотивируется особенно тѣмъ, что землевладѣніе по свойствамъ и всѣмъ условіямъ своимъ тѣсно связано съ сельской общиной и въ сильной степени пользуется ея финансами для своего благосостоянія; — такъ что и обязанность землевладѣльцевъ участвовать въ наполненіи общинной казны должна опредѣляться не одною случайною высотою ихъ личнаго дохода, (облагаемаго въ классной и подоходной податяхъ), но въ видѣ пополненія долженъ существовать и особый сборъ съ дохода отъ недвижимости, устроенный по масштабу казенныхъ поземельнаго и домоваго налоговъ.

Касательно промысловаго налога при раскладкѣ общинныхъ налоговъ пропорціонально государственнымъ, признано неудобнымъ привлекать къ нему въ сельскихъ общинахъ даже и промыслы осѣдлые (stehende Gewerbe); ибо отношенія промышленниковъ къ сельскому общинному союзу иныя, нежели землевладѣльцевъ. Промысловой налогъ въ сельской общинѣ падаетъ лишь на немногихъ изъ ея жителей и притомъ неравномѣрно и не въ соотвѣтствіи съ ихъ промышленными отношеніями, такъ какъ нѣкоторые промыслы изъ полицейскихъ видовъ облагаются тяжеле другихъ. Да и не всѣ вообще промышленники подлежатъ налогу; есть промыслы, изъятые отъ него. Такимъ образомъ въ условіяхъ сходныхъ съ тѣми, въ какихъ находится поземельная собственность, промышленность состоитъ только въ общинахъ съ значительнымъ ея развитіемъ, т. е. въ общинахъ болѣе похожихъ на города. Тутъ взиманіе особыхъ накладокъ съ промысловаго налога совершенно умѣстно. Но и тутъ признано за правило относиться къ мелкимъ промышленникамъ снисходительнѣе. Наконецъ въ большинствѣ сельскихъ общинъ малодостаточный вообще классъ сельскихъ промышленниковъ и безъ того уже довольно обремененъ классною, поземельною и домовою податями.

Для устройства накладныхъ сборовъ законъ даетъ слѣдующія правила: накладки на классную и подоходную подати должны исчисляться исключительно

по дѣйствительнымъ ихъ окладамъ; община не имѣетъ права произвольно опредѣлять величину облагаемыхъ доходовъ. Доходъ отъ поземельной собственности, внѣ общины находящейся, не принимается въ расчетъ при обложеніи, во избѣжаніе двойственнаго обложенія. Правило это примѣнено и къ доходамъ получаемымъ съ земельныхъ бумагъ (Rentenbriefe), выданныхъ на имѣнія внѣ общины находящіяся. Министерскими разъясненіями закона правило это распространено и на промысловые доходы, получаемые отъ промысловъ, производимыхъ внѣ общины, составляющей мѣсто жительства промышленника. Слѣдовательно окладъ плательщика въ общинѣ, составляющей мѣсто его жительства, долженъ быть сокращаемъ соразмѣрно тому, на сколько доходы его, въ другой общинѣ добываемые, обложены въ этой послѣдней *).

Общее правило относительно накладныхъ сборовъ то, что они должны быть взимаемы со всѣхъ плательщиковъ въ одинаковомъ процентѣ. Взиманіе въ различныхъ процентахъ, т. е. прогрессивное допускается только съ согласія правительства, кромѣ впрочемъ промысловой подати, прогрессивное обложеніе которой вовсе не допускается. Въ случаѣ допущенія прогрессивнаго процента накладокъ по какому либо налогу наблюдается, чтобы это не повело къ несправедливости въ раскладкѣ и излишнему обремененію однихъ передъ другими.

Для введенія накладныхъ сборовъ съ какой либо изъ государственныхъ податей или съ нѣсколькихъ одновременно, а также и для обложенія различныхъ государственныхъ податей различнымъ процентомъ накладокъ, —требуется, чтобъ сверхъ общихъ соображеній объ умѣстности этихъ сборовъ, были бы въ особенности приняты въ соображеніе мѣстныя условія. Такъ напримѣръ, слѣдуетъ узнать въ какомъ отношеніи общая сумма подоходной и классной податей состоитъ къ общей суммѣ поземельнаго налога въ общинѣ; каково распредѣленіе поземельной собственности; насколько въ ней участвуютъ лица, непринадлежащія къ общинѣ; какъ распредѣлены подоходная и классная подати по различнымъ классамъ окладовъ; служатъ ли расходы, для покрытія которыхъ учреждаются общинные налоги, на пользу всѣмъ членамъ общины или преимущественно нѣкоторымъ только и т. д. По соображеніи всѣхъ этихъ и т. п. обстоятельствъ накладки на различныя подати назначаются въ различныхъ размѣрахъ, а нѣкоторыя подати оставляются свободными отъ нихъ **).

Въ случаѣ учрежденія накладокъ на классную подать, должна быть обложена соотвѣтственнымъ окладомъ и подоходная подать. И наоборотъ, накладки на подоходную подать не могутъ быть допущены, если не сдѣлано соотвѣтственной накладки на классную.

2) *Общинно-подоходная подать* (Gemeinde-Einkommensteuer). Накладки на прямые налоги преобладаютъ въ сельскихъ общинахъ. Города имѣютъ на-

*) Въ подробностяхъ есть разница между западными и восточными провинціями.

**) Для классной подати правительство само рекомендуетъ, если накладки очень высоки, облагать низшіе ея разряды болѣе умѣреннымъ процентомъ сравнительно съ высшими, а низшій разрядъ и совсѣмъ не облагать. Циркуляръ 10 авг. 1836 г.

противъ и самостоятельные прямые налоги наряду съ разнаго рода косвенными. Это прямое обложеніе имѣетъ своимъ главнымъ представителемъ подоходный налогъ опредѣленный правилами (Regulative) 9 ноября 1838 г. и 31 мая 1864 г. Налогъ этотъ существуетъ теперь почти во всѣхъ большихъ городахъ.

Общинно-подоходная подать есть та, которою облагаются въ цѣломъ составѣ доходы податныхъ лицъ, извѣстнымъ образомъ исчисленные. Учрежденіе этого налога допускается только при существованіи особенныхъ основаній въ его пользу, въ особенности, напримѣръ, когда интересы общины требуютъ привлеченія къ налогу доходовъ отъ земель и промысловъ лицъ, не живущихъ въ данной общинѣ. Въ такихъ случаяхъ нельзя удовольствоваться накладками на гос. подоходный налогъ, потому что въ общинное его росписаніе не попадаютъ тѣ владѣльцы собственности и промышленныхъ предпріятій, которые не живутъ въ данной общинѣ, числясь плательщиками гос. подоходнаго налога по мѣсту жительства. Потому и общинныя накладки на подоходные оклады такихъ лицъ невозможны. Самостоятельный подоходный налогъ ставятъ ихъ лицомъ къ лицу съ общиною. Вмѣстѣ съ тѣмъ, коль скоро всѣ *личные* доходы въ общинѣ будутъ обложены общиннымъ подоходнымъ налогомъ, то всѣ другіе способы обложенія такихъ доходовъ (а именно накладные сборы съ классной и подоходной податей) тѣмъ самымъ устраняются. Но обложеніе доходовъ отъ имуществъ (Vermögensobjekte) можетъ существовать наряду съ подоходнымъ налогомъ; т. е. допускаются накладные сборы съ поземельнаго, подомоваго и промысловаго налоговъ; а до отмѣны Mahl- und Schlachtsteuer допускались накладки и на нее, такъ какъ она составляла лишь видоизмѣненіе классной подати.

Самое обложеніе можетъ быть устроено весьма различно: такъ, можно изслѣдовать доходъ каждаго лица въ частности и обложить его извѣстнымъ процентомъ, или доходы можно классифицировать и обложить соотвѣтственными опредѣленными окладами, или, вмѣсто оцѣнки доходовъ, можно узнавать величину расходовъ, дѣлаемыхъ лицомъ на извѣстныя потребности и соображать налогъ съ величиной расходовъ, въ томъ, разумѣется, предположеніи, что объемъ оныхъ косвеннымъ образомъ указываетъ на величину доходовъ *).

Для наложенія общинной подоходной подати имѣется двоякій путь, т. е. можно поставить ее въ непосредственную связь съ государственною подоходною податью, или устроить въ самостоятельномъ видѣ, съ своими особыми оцѣнками. Въ первомъ случаѣ берутся нужныя данныя прямо изъ казеннаго раскладочнаго списка. Доходы же поземельные и промысловые въ общинѣ, принадлежащіе лицамъ, внѣ ея живущимъ, оцѣниваются отдѣльно, по особымъ правиламъ. Это—болѣе простой и болѣе удобный для общинъ способъ раскладки. При

*) Къ числу такихъ косвенныхъ подоходныхъ налоговъ (indirekte Einkommensteuern) и принадлежитъ, напримѣръ, налогъ съ квартирной платы (Miethssteuer), существующій въ Берлинѣ. Онъ имѣетъ здѣсь впрочемъ значеніе квартирнаго сбора для найма помѣщеній для войскъ; взимается она въ размѣрѣ отъ $6^2/_3$ до $8^8/_9{}^0/_0$ наемной платы.

второмъ способѣ, т. е. при подати съ самостоятельными оцѣнками, сущность пріемовъ таже, что и для государственнаго налога, какъ это изложено въ законѣ о классномъ и подоходномъ налогѣ отъ 1 мая 1851 г. и 25 мая 1873 г. и спеціально для общинъ въ министерскихъ правилахъ 31 мая 1864 г. Если проекты общинъ сходны съ основаніями, данными въ законахъ и въ этой инструкціи, или мало съ ними разнятся (разница эта обусловливается лишь особенностями мѣстныхъ общинныхъ уставовъ), то окружное управленіе даетъ свое согласіе, не спрашивая разрѣшенія министерства. Проекты общиннаго подоходнаго налога должны быть согласованы также съ уставами общиннаго управленія и съ закономъ о свободѣ жительства и передвиженія (Freizügigkeitsgesetz) v. 1 Nov. 1867) На это—то администрація и обращаетъ свое особенное вниманіе при разсмотрѣніи проектовъ.

Въ проектѣ должны быть указаны податныя лица, изъятія, подробности раскладки и пр. Вообще подлежатъ налогу: a) всѣ постоянные жители городскаго округа; вновь прибывающіе на жительство облагаются съ мѣсяца, слѣдующаго за мѣсяцемъ ихъ прибытія; b) изъ непостоянныхъ жителей тѣ, которые прожили болѣе 3-хъ мѣсяцевъ, добывая тутъ себѣ содержаніе; они облагаются начиная съ конца 3-го мѣсяца; c) тѣ юридическія и физическія лица, которыя не живя въ данной общинѣ, имѣютъ тамъ поземельную собственность или постоянный промыселъ.

Свободны отъ налога: a) плательщики самаго низшаго разряда классной подати. Впрочемъ по закону 25 мая 1873 г. и они (доходъ менѣе 420 марокъ) могутъ быть привлекаемы къ общинному налогу, если нѣтъ другихъ основаній для изъятія ихъ; b)—военные, состоящіе на дѣйствительной службѣ, имѣющіе право пользоваться квартирами отъ общины, за исключеніемъ доходовъ военныхъ врачей отъ ихъ гражданской практики; c)—духовенство, церковно-служители и учители элементарныхъ школъ.

Раскладка общинно-подоходнаго налога дѣлается на основаніи тѣхъ оцѣночныхъ правилъ и той градаціи податныхъ окладовъ, какіе даны для государственныхъ—класснаго и подоходнаго налоговъ. Такимъ образомъ и роспись окладовъ общинно-подоходной подати представляетъ не иное что, какъ соединенное росписаніе окладовъ упомянутыхъ двухъ государственныхъ податей. Правила государственной раскладки примѣняются сполна къ тѣмъ изъ податныхъ лицъ, которыхъ доходы подлежатъ обложенію во всей своей величинѣ. Доходы же тѣхъ, которые имѣютъ право на освобожденіе нѣкоторыхъ частей оныхъ отъ мѣстнаго обложенія, оцѣниваются по особымъ правиламъ министерской инструкціи 17 іюня 1854 г. Во всѣхъ прочихъ случаяхъ—т. е. для опредѣленія доходовъ юридическихъ лицъ и нечленовъ общины оцѣнка производится по правиламъ государственнаго подоходнаго налога.

Во всякомъ случаѣ хотя оцѣнки и производятся по общимъ дѣйствующимъ правиламъ, но самостоятельно и независимо отъ государственныхъ. Первое дѣйствіе при производствѣ оцѣнокъ состоитъ въ собираніи общиннымъ управле-

ніемъ свѣдѣній о наличномъ составѣ (Personenstand) общины. Всѣ жители ея не исключая и временно-отсутствующихъ, вносятся въ податной списокъ (Steuerrolle, Personenstandsnachweisung). Гдѣ для составленія этого списка нѣтъ годныхъ списковъ населенія, таблицъ народной переписи и т. п., тамъ производится подробная мѣстная перепись. Собственники населенныхъ земель или заступающіе ихъ мѣсто и главы семействъ обязаны, подъ страхомъ взысканія, доставлять вѣрныя свѣдѣнія. За каждое, подлежащее налогу лицо, пропущенное въ показаніяхъ, взыскивается, сверхъ уплаты недоимочнаго налога, еще штрафъ, который можетъ доходить до четвернаго годоваго оклада налога. Если уплата налога, штрафа и издержекъ по дѣлопроизводству не будетъ произведена въ назначенный общиннымъ управленіемъ срокъ добровольно, то взысканіе дѣлается чрезъ судебное мѣсто.

На начальникѣ общины лежитъ обязанность собрать возможно болѣе подробныя свѣдѣнія объ имуществѣ, промыслахъ и прочихъ условіяхъ, указывающихъ на доходы податныхъ лицъ и ихъ податную способность, насколько можно получить эти свѣдѣнія безъ слишкомъ большаго вмѣшательства.

На основаніи собранныхъ свѣдѣній начальникъ общины составляетъ списокъ доходовъ (Einkommens-Nachweisung). Въ этотъ списокъ вносятся всѣ хозяева и отдѣльныя лица, неимѣющія собственнаго хозяйства. Всѣ они помѣщаются здѣсь подъ тѣми же нумерами, какіе они имѣютъ въ спискѣ населенія общины. Если лица, принадлежащія къ составу хозяйства (Haushaltung) имѣютъ свои особенные доходы, то эти послѣдніе причисляются къ доходу главы хозяйства. Не вносятся въ списокъ доходовъ только военные и морскіе нижніе чины, состоящіе на лицо по мирному положенію; впрочемъ только въ томъ случаѣ, когда какъ они, такъ и живущіе съ ними члены ихъ семействъ не имѣютъ дохода отъ промысловъ земель или капиталовъ. Если же у нихъ есть подобные доходы, то они включаются въ списокъ, хотя бы эти доходы составляли менѣе 420 марокъ.

За указаніемъ доходовъ въ спискѣ по разнымъ графамъ, слѣдуетъ графа, въ которой отмѣчается, подъ какой классъ подати слѣдуетъ подвести то или др. лицо, по мнѣнію начальника общины, за исключеніемъ доходовъ самаго низшаго класса и тѣхъ, которые онъ находитъ справедливымъ не подвергать налогу.

По окончаніи этихъ предварительныхъ работъ начальникъ общины приглашаетъ оцѣночную коммиссію, составляемую, подъ его предсѣдательствомъ, изъ членовъ выбранныхъ общиннымъ собраніемъ *). Члены коммиссіи обязаны дер-

*) При выборѣ членовъ этой коммиссіи наблюдается, чтобъ различные классы податныхъ лицъ были представлены въ ней по возможности равномѣрно.—Въ большихъ городахъ можетъ быть учреждено по нѣскольку коммиссій, предсѣдательство въ коихъ начальникъ общины поручаетъ кому либо изъ ихъ членовъ.—Коммиссіи избираются ежегодно, передъ наступленіемъ времени производства раскладокъ. Число членовъ коммиссіи въ общинахъ до 3 т. ж. три,—до 6 т. ж. шесть,—до 10 т. ж. девять,—а свыше 10 т. ж.—двѣнадцать.

жать въ тайнѣ получаемыя ею свѣдѣнія объ имуществѣ и доходахъ. Коммиссія разсматриваетъ проектъ раскладки, составленный начальникомъ общины, пользуясь всѣми имѣющимися въ ея распоряженіи средствами для точнѣйшаго изслѣдованія. При этомъ однако она обязана избѣгать всякаго тягостнаго вмѣшательства въ дѣла частныхъ лицъ.

При опредѣленіи величинъ годовыхъ доходовъ соблюдаются правила, изложенныя въ законѣ 1851 г. Правила эти требуютъ: 1) чтобъ было указано, кто изъ помѣщенныхъ въ спискѣ лицъ получаетъ дохода болѣе 3,000 марокъ и поэтому въ государственномъ обложеніи подлежитъ не классному, а подоходному налогу; 2) чтобъ доходы прочихъ лицъ (т. е. подлежащіе классной подати) были показаны и въ томъ видѣ, какъ они оцѣнены для нея, не обращая вниманія на исчисленныя другими способами величины ихъ.

Налогъ раскладывается на всю совокупность дохода, отъ разныхъ источниковъ получаемаго. Заслуживаютъ вниманія нѣкоторыя особенности, соблюдаемыя при оцѣнкахъ доходовъ отъ трудовыхъ заработковъ и доходовъ отъ земель. Оцѣнка трудовыхъ заработковъ дѣлается по получаемой годовой рабочей платѣ. Но если постоянной годовой платы нѣтъ, то принимаются въ соображеніе: вѣроятная продолжительность рабочаго времени въ году и состояніе цѣнъ на заработную плату въ данное время или же размѣры условленной платы. Если сверхъ платы наличными деньгами рабочій получаетъ отъ хозяина что либо натурою (продовольствіе, квартира и пр.), то все это вводится въ оцѣнку по мѣстнымъ цѣнамъ. Заработки сочленовъ хозяйства,—т. е. жены, дѣтей и пр. прикладываются къ заработку самаго хозяина. Расходы работника на содержаніе свое и семейства и вообще хозяйственные его расходы не вычитаются изъ оцѣниваемаго дохода. Далѣе—тщательно изыскивается, достигаетъ ли годовой доходъ суммы 420 марокъ или нѣтъ. Ни одно изъ лицъ или хозяйствъ, годовой доходъ которыхъ оцѣненъ не ниже этой суммы, не можетъ быть освобождено отъ казенной классной подати подъ предлогомъ недостаточности дохода.

При оцѣнкѣ доходовъ отъ земель, на которыхъ владѣлецъ самъ ведетъ хозяйство, есть также особенности. Въ основаніе такой оцѣнки кладется средній выводъ доходности за послѣднее трехлѣтіе. Но это возможно только тамъ, гдѣ ведутся хозяйственныя книги, дающія понятіе и о степени затраты собственной рабочей силы владѣльца. Въ большинствѣ же случаевъ приходится добывать свѣдѣнія путемъ оцѣнокъ, на основаніи общаго опыта. Поэтому необходимы правильные оцѣночные методы, соотвѣтствующіе условіямъ мѣстностей. Имѣнія распредѣляются на группы по сходству своего состава, культуры, хозяйства и пр.,—и для каждой такой группы составляются свои оцѣночныя правила. Но и эти спеціальныя правила не могутъ быть примѣняемы безразлично ко всѣмъ имѣніямъ въ группѣ, а примѣняются только къ имѣніямъ средняго характера, гдѣ хозяйство ведется наиболѣе употребительными способами. Для оцѣнки же имѣній, стоящихъ выше или ниже этого уровня, принимаются въ соображеніе и

ихъ частныя особенности. Для установленія общинами оцѣночныхъ правилъ имѣются хорошія руководящія данныя въ томъ исчисленіи чистыхъ поземельныхъ доходовъ, которое составлено на основаніи закона 1861 г. о поземельномъ налогѣ. Дѣло только въ томъ, что оцѣнки эти относятся къ различнымъ угодьямъ, видамъ пользованія и т. п., а не къ владѣніямъ, объ оцѣнкѣ которыхъ идетъ въ сущности рѣчь. Понятно, что при оцѣнкѣ владѣній, т е. суммъ различныхъ угодій и пр. выступаютъ на видъ различныя обстоятельства, которыхъ нельзя оставить безъ вниманія и которыя дѣлаютъ то, что упомянутыя оцѣнки чистыхъ доходовъ, сдѣланныя разъ навсегда, не могутъ служить безусловно годнымъ матеріаломъ для общинныхъ поземельныхъ оцѣнокъ.

Допускаются скидки въ оцѣнкахъ по особеннымъ обстоятельствамъ, обусловливающимъ податную способность. Обстоятельства эти въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ должны быть доказаны и суть слѣдующія: a) большое количество дѣтей у податнаго лица; b) обязанность содержать бѣдныхъ членовъ семьи; c) продолжительная болѣзнь; d) обремененіе долгами; e) чрезвычайные несчастные случаи. Если при подобныхъ обстоятельствахъ доходъ лица хотя и больше 420 м., но не превышаетъ 660 м. (1-я степень кл. подати), то лицо это можетъ быть совершенно освобождено отъ налога. Имѣющіе дохода болѣе 660 м. не освобождаются отъ налога, но облагаются по пониженному окладу. Для лицъ съ доходомъ отъ 600 до 900 м. (2-я степень кл. п.) скидка не можетъ идти далѣе одной степени оклада, какъ и для высшихъ затѣмъ величинъ доходовъ, за исключеніемъ развѣ совершенно особенныхъ случаевъ. Относительно долговъ надо замѣтить, что тѣ изъ нихъ, проценты съ которыхъ вошли въ вычетъ при исчисленіи чистаго дохода, не даютъ права на уменьшеніе оклада налога. Въ смыслѣ же повода къ облегченію въ налогѣ долги признаются только тогда, когда они существенно сокращаютъ платежную способность.

Коммиссія, окончивъ свое изслѣдованіе податныхъ доходовъ, опредѣляетъ кого подъ какую степень окладовъ слѣдуетъ подвести. Размѣщеніе это по смыслу закона должно дѣлаться именно по степенямъ окладовъ, а не прямо по величинѣ доходовъ. Для каждой степени окладовъ указаны въ законѣ соотвѣтствующія предѣльныя величины доходовъ и если община не составила для себя особаго росписанія окладовъ, то принимаетъ въ руководство росписаніе окладовъ государственныхъ классной и подоходной податей *).

Для доходовъ, составляющихъ менѣе 420 марокъ нѣтъ казеннаго оклада; но къ общинному налогу, въ случаѣ необходимости привлекаются и они, если только получатели такихъ доходовъ не состоятъ въ числѣ пользующихся пособіями отъ вѣдомства призрѣнія бѣдныхъ. Для обложенія такихъ лицъ, какъ сказано выше, принимается *воображаемый* казенный окладъ (ein fingirter Staatssteuersatz) въ $1^1/_2$ марки въ годъ (зак. 25 мая 1873 г.).

---

*) Въ классной подати 12 классовъ; число же классовъ подоходной подати законъ 1873 г. вмѣсто прежнихъ 30 сдѣлалъ неограниченнымъ.

Прибыль и убыль податныхъ субъектовъ и объектовъ отмѣчается въ особыхъ спискахъ, которые ведетъ начальникъ общины по тѣмъ же правиламъ, какъ ведутся подобные списки для классной подати. О каждомъ случаѣ прибыли и убыли сообщается общинному сборщику, для соотвѣтственной отмѣтки въ окладномъ листѣ. Начальникъ общины отвѣтствуетъ за недоимки, происшедшія отъ несвоевременнаго увѣдомленія имъ сборщика. О случаяхъ, которые сдѣлались извѣстны сборщику раньше начальника общины, онъ обязанъ въ свою очередь сообщать сему послѣднему.

Прибыль въ числѣ податныхъ лицъ можетъ произойти въ теченіи даннаго года: a) вслѣдствіе перехода въ общину лицъ изъ другой общины; b) вслѣдствіе пріобрѣтенія лицомъ самостоятельнаго дохода (съ выходомъ напримѣръ изъ родительскаго дома при обзаведеніи собственнымъ хозяйствомъ); c) вслѣдствіе прекращенія причины, дававшей право на льготу (какъ напр. выходъ изъ дѣйствительной военной службы), и d) вслѣдствіе включенія лицъ, пропущенныхъ при первоначальной раскладкѣ *). Причинами убыли въ податныхъ окладахъ бываютъ: a) выходъ нѣкоторыхъ податныхъ лицъ изъ общины; b) пріобрѣтеніе ими условій, дающихъ право на изъятіе отъ налога (напр. вступленіе въ дѣйствительную военную службу); c) уничтоженіе дохода; d) переходъ лица въ хозяйство, подлежащее налогу, ибо въ такомъ случаѣ доходъ этого лица сливается, для обложенія, съ доходомъ главы семейства; e) уменьшеніе оклада или совершенная скидка налога, въ силу представленія лицомъ законныхъ правъ на это.

Причины и время прибыли и убыли въ податныхъ окладахъ отмѣчаются въ спискахъ. Списки эти изготовляются въ магистратѣ по полугодно (въ началѣ іюня и декабря) и сообщаются общинной кассѣ для свѣдѣнія.

На основаніи составленнаго коммиссіей раскладочнаго окладнаго списка (Mutterrolle) общинно-подоходнаго налога, магистратъ изготовляетъ окладной списокъ. Подлежащія налогу лица могутъ разсматривать этотъ списокъ въ теченіи 14 дней, послѣ чего онъ получаетъ обязательную силу. Каждому плательщику доставляется чрезъ общиннаго сборщика выписка изъ списка, съ означеніемъ причитающагося оклада.

Возраженія противъ назначенныхъ окладовъ должны быть подаваемы въ магистратъ въ 3-мѣсячный срокъ послѣ публикаціи списка или при самой раскладкѣ въ теченіи того года,—и въ 3-хъ-мѣсячный же срокъ отъ увѣдомленія лица о слѣдующемъ съ него окладѣ. Въ случаѣ если будетъ доказано, что доходъ лица, вслѣдствіе разныхъ потерь уменьшился болѣе, чѣмъ на $^1/_4$,—можно предъявлять во всякое время требованіе о соотвѣтственной скидкѣ въ окладѣ.

*) Съ лицъ, пропущенныхъ въ спискѣ, налогъ взыскивается, но только за тотъ годъ, въ которомъ это взысканіе заявлено. Такимъ образомъ налогъ, разложенный послѣ 31 декабря, не можетъ быть и взыскиваемъ за истекшій годъ. Если пропуска не сдѣлано, но только окладъ назначенъ несоразмѣрно малый, то дополнительнаго взысканія не дѣлается.

Уплата налога не останавливается подачею возраженія. Излишне заплоченное возвращается впослѣдствіи, по разсмотрѣніи дѣла. Налогъ уплачивается впередъ помѣсячно, въ теченіи первыхъ 8 дней каждаго мѣсяца.

Подаваемымъ возраженіямъ ведется въ магистратѣ реестръ, который заключается съ истеченіемъ вышеупомянутаго трехмѣсячнаго срока. Засимъ они предлагаются на разсмотрѣніе оцѣночной коммиссіи, а если особой коммиссіи не было, то тому мѣсту, которое производило раскладку. Магистратъ постановляетъ рѣшеніе на основаніи отзыва коммиссіи. На это рѣшеніе можно аппеллировать мѣстному начальству, т. е. въ сельскихъ общинахъ и городахъ съ населеніемъ менѣе 10 тысячъ—ландрату, а въ болѣе населенныхъ—окружному управленію (Bezirksregierung). Срокъ для подачи апелляціи полагается шестинедѣльный, считая со времени объявленія рѣшенія.

Право преслѣдованія нарушителей закона объ общинныхъ налогахъ и о налогѣ въ пользу бѣдныхъ принадлежитъ тому вѣдомству въ общинѣ, которое завѣдуетъ тѣмъ или др. сборомъ. Такъ напр. налогъ квартирный состоитъ въ завѣдываніи квартирной коммиссіи (Servis- und Einquartirungskomission); ей-же слѣдовательно принадлежитъ и преслѣдованіе правонарушеній по этому налогу. Но общиннымъ присутственнымъ мѣстамъ не предоставлено права налагать наказанія за уклоненіе (Hinterziehung) отъ платежа городскихъ сборовъ,—равно какъ и денежныя штрафы за нарушеніе правилъ (Ordnungsstrafen). Если кто долженъ быть подвергнутъ штрафу, то для наложенія взысканія слѣдуетъ обращаться къ полицейскому судьѣ. Штрафы могутъ простираться до суммы 30 марокъ.—

Самостоятельный общинный подоходный налогъ, совмѣщая въ себѣ обложеніе разнообразныхъ видовъ доходовъ мѣстныхъ жителей, является цѣлою системою прямыхъ общинныхъ налоговъ. Поэтому, хотя введеніе этого налога допускается только по особо уважительнымъ основаніямъ, но въ немъ-то и сосредоточиваются основные принципы мѣстнаго обложенія, усвоенные Пруссіею. Это и побудило насъ войти въ болѣе подробный обзоръ началъ и правилъ, примѣняемыхъ при общинно-подоходномъ обложеніи.

Надо впрочемъ имѣть въ виду, что подъ именемъ особаго общиннаго подоходнаго налога прусскій законъ разумѣетъ всякій налогъ, коимъ доходъ податнаго лица облагается въ заранѣе опредѣленной пропорціи, по какимъ бы признакамъ и нормамъ ни дѣлалось оцѣнка дохода и устанавливалось отношеніе къ нему налога.

Податными лицами въ отношеніи общины считаются всѣ жители ея территоріи, какъ имѣющіе право пользоваться общинными учрежденіями. Это притомъ лица, имѣющія самостоятельный доходъ и лично пребывающія въ общинѣ, т. е. имѣющія въ ней юридическое мѣсто жительства (juristisches Domicil). Такъ что податная обязанность обусловливается совпаденіемъ личнаго пребыванія съ полученіемъ самостоятельнаго дохода. Облагается же не доходъ, а собственно лицо, его получающее; причемъ не требуется, чтобы лицо непремѣнно принадлежало къ составу гражданъ данной общины. Не обращается вни-

маніе и на подданство этихъ лицъ: иностранецъ точно также, какъ и прусскій подданный, подлежитъ общиннымъ повинностямъ и сборамъ, коль скоро онъ имѣетъ постоянное жительство въ общинѣ. Ни городовое, ни общинное положеніе не знаютъ особаго принятія въ члены общины и не существуетъ запрещенія чужимъ подданнымъ поселяться на жительство въ прусскихъ общинахъ.

По взгляду Прусскаго (allgemeines Landrecht) юридическая принадлежность (der ordentliche persönliche Gerichtsstand) лица опредѣляется не просто пребываніемъ въ общинѣ и не временнымъ жительствомъ для торговыхъ дѣлъ, ни владѣніемъ фабрикою, а исключительно тѣмъ обстоятельствомъ, что лицо избрало извѣстную мѣстность для постояннаго своего пребыванія. При этомъ рѣшительно все равно, будетъ-ли это избраніе заявлено формальнымъ образомъ, или просто фактомъ и дѣйствіями. Въ спорныхъ случаяхъ вопросъ рѣшается по соображенію наличныхъ обстоятельствъ. Законъ считаетъ молчаливымъ избраніемъ мѣста жительства, если кто приметъ на себя въ данномъ мѣстѣ должность, требующую постояннаго тамъ пребыванія, заведетъ тамъ промыселъ или торговлю, или устроитъ тамъ себѣ полное хозяйство. Съ другой стороны, еще не слѣдуетъ заключать объ избраніи постояннаго мѣста жительства изъ того, что лицо живетъ гдѣ нибудь долгое время по дѣламъ, или для поправленія здоровья, или для слушанія университетскихъ курсовъ, или для избѣжанія ареста, опасности отъ войны или иной какой либо бѣды. Чиновники считаются постоянными жителями той общины, въ которой они живутъ по своимъ служебнымъ обязанностямъ или въ которой находится мѣсто ихъ служенія. Не считается промысломъ (слѣдовательно и не обусловливаетъ жительства) занятіе, состоящее лишь въ добываніи личнаго содержанія себѣ и своему семейству.

Въ тѣхъ провинціяхъ Пруссіи, гдѣ дѣйствуетъ французское гражданское право, мѣстомъ жительства считается то мѣсто, гдѣ находится главное пребываніе лица. Перемѣна жительства выражается фактомъ дѣйствительнаго поселенія въ другомъ мѣстѣ, при намѣреніи тутъ устроить главное свое пребываніе. О намѣреніи этомъ должно быть заявлено муниципалитету прежняго и вновь избраннаго мѣста жительства. При отсутствіи заявленія, вопросъ рѣшается согласно обстоятельствамъ. Гражданинъ, на время отозванный къ отправленію какой нибудь гражданской обязанности, считается пребывающимъ на прежнемъ мѣстѣ жительства, если не заявитъ о намѣреніи перемѣнить его. Принявшій пожизненную должность считается живущимъ тамъ, гдѣ находится мѣсто отправленія его служебныхъ обязанностей. Мѣстопребываніе замужней женщины считается по жительству ея мужа; жительство малолѣтнихъ—у родителей или опекуновъ; жительство совершеннолѣтнихъ, состоящихъ подъ опекой — у ихъ попечителей. Мѣстопребываніе совершеннолѣтнихъ, состоящихъ въ услуженіи или на работѣ у другихъ лицъ, считается по мѣсту жительства ихъ хозяевъ, если они живутъ въ одномъ съ ними домѣ. Постояннаго жительства въ нѣсколькихъ мѣстахъ (ein mehrfaches Domicil) французское право не знаетъ.

Въ тѣхъ мѣстностяхъ королевства, гдѣ дѣйствуетъ римское право, согласно ему, мѣстомъ жительства считается постоянное средоточіе правовой дѣятельности лица. Установляется же это средоточіе, или фактическимъ выполненіемъ воли лица, или и помимо его воли, въ силу извѣстныхъ условій или обстоятельствъ. Здѣсь также жительство лицъ служащихъ считается по мѣсту ихъ службы,—замужнихъ женщинъ—по мѣсту жительства ихъ мужей,—жительство дѣтей—у родителей,—лицъ сосланныхъ—на мѣстахъ ссылки. При всемъ томъ, лицо можетъ имѣть и нѣсколько юридическихъ мѣстъ жительства одновременно. Что касается до такихъ многочисленныхъ мѣстъ жительства, то по общему земскому праву (allg. Landrecht) и по римскому (allgemeines Recht) лицо, имѣющее въ двухъ различныхъ мѣстахъ хозяйственное устройство и живущее попеременно, то въ томъ, то въ другомъ мѣстѣ, или имѣющее въ обоихъ промышленныя предпріятія, считается имѣющимъ двоякое мѣсто жительства. И обѣ общины, въ которыхъ эти жительства находятся, имѣютъ право привлекать это лицо къ своимъ налогамъ. Впрочемъ и въ этихъ случаяхъ опредѣлительнымъ моментомъ для общинно-податной обязанности признается фактическое мѣсто жительства, которымъ однимъ опредѣляется дѣйствительная принадлежность лица къ общинѣ. Одновременное же привлеченіе лица къ общиннымъ сборамъ въ нѣсколькихъ общинахъ, потому только, что лицо числится въ числѣ ихъ членовъ, не допускается.

Въ случаѣ дѣйствительно двоякаго мѣста жительства, лицо можетъ быть привлекаемо къ платежу накладныхъ сборовъ съ классной и подоходной податей въ обѣихъ общинахъ; такъ какъ въ обѣихъ существуетъ государственная обязанность платить эти налоги. Но накладки эти должны соразмѣряться съ продолжительностью всего пребыванія лица въ той и другой общинѣ, и не касаться доходовъ поземельнаго и промысловаго. Это значитъ, что налогъ взимается только за время пребыванія лица въ каждой общинѣ; одновременное обложеніе дохода лица въ нѣсколькихъ общинахъ разомъ не допускается. Съ др. стороны лицо, имѣющее пребываніе въ юридическомъ смыслѣ, въ двухъ или болѣе общинахъ, платитъ въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ имѣетъ промыселъ, но не живетъ лично, только съ этого промысла (ибо только имъ оно принадлежитъ къ общинѣ); а тамъ гдѣ оно дѣйствительно живетъ, оно платитъ со всего своего дохода, кромѣ дохода съ того промысла, который оплачивается имъ въ другомъ мѣстѣ. Вообще, какъ это разъяснено и циркулярами министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, двойственнаго обложенія однихъ и тѣхъ же плательщиковъ быть не должно.

Личная податная обязанность жителей общины простирается на всѣ тѣ сборы и повинности, которыя лежатъ на общинѣ *). Разумѣется, что сборы должны быть раскладываемы по извѣстному масштабу и притомъ такъ, чтобы каждый

*) Въ Общинномъ Положеніи прирейнскихъ провинцій положительно выражено, что эта обязанность простирается и на уплату общинныхъ долговъ и процентовъ по нимъ, что впрочемъ разумѣется само собою, если-бы и не было упомянуто.

общинный налогъ, если не прямо, то косвенно поражалъ бы членовъ общины равномѣрно и пропорціонально ихъ платежной способности *).

Обязанность платить общинные налоги возникаетъ вообще съ полученіемъ податнаго дохода. Въ частности платежъ накладныхъ сборовъ съ классной и подоходной податей дѣлается обязательнымъ, коль скоро данное лицо подлежитъ платежу этихъ государственныхъ налоговъ. Взиманіе же общинныхъ податей инаго устройства начинается съ конца третьяго мѣсяца пребыванія въ общинѣ. Но самый платежъ взимается за все время пребыванія въ общинѣ, со дня прибытія, какъ это разъяснено закономъ о Freizügigkeit 1867 г. Субъективная податная обязанность прекращается съ прекращеніемъ причины, на которой она основывалась**). Для общинно-подоходной подати поводомъ къ прекращенію ея служитъ переселеніе лица въ другое мѣсто или прекращеніе существованія объекта налога.

Податная обязанность лицъ, постороннихъ мѣстному союзу (Forensen) опредѣляется по особымъ правиламъ. Прежде эти лица привлекались къ общиннымъ повинностямъ и сборамъ только за свою поземельную собственность. Къ общиннымъ налогамъ подоходной формы вообще не привлекались: лица, не имѣющія личнаго жительства въ общинѣ, а также казна, корпораціи, церкви, училища, благотворительныя заведенія и юридическія лица (moralische Personen) всякаго рода, хотя бы у нихъ были въ предѣлахъ общиннаго округа зе́мли или другіе источники доходовъ. Въ новыхъ общинныхъ положеніяхъ податная обязанность всѣхъ этихъ лицъ и учрежденій опредѣлительно признана и установлена. Такимъ образомъ, хотя бы лицо и не жило въ общинѣ, но если оно имѣетъ тамъ недвижимую собственность или постоянный промыселъ (слѣдовательно и иностранецъ), обязано участвовать въ тѣхъ общинныхъ сборахъ, которые упадаютъ на доходы отъ недвижимой собственности и промысловъ. Но осуществленіе общинами вытекающаго отсюда права обложенія обусловливается введеніемъ общинной подоходной подати, которая по устройству своему и дѣлаетъ возможнымъ пользованіе означеннымъ правомъ. Доколѣ же общинныя подати существуютъ только въ видѣ накладныхъ сборовъ при государственныхъ налогахъ, дотолѣ сторонніе общинѣ лица, т. е. неплатящія въ ней этихъ казенныхъ налоговъ, и не могутъ быть привлечены къ накладнымъ сборамъ.

---

*) Исключеніе изъ этого требованія составляютъ случаи чрезвычайнаго обложенія нѣкоторыхъ членовъ общины—въ видѣ штрафовъ. Такъ, кто, не имѣя законной причины, откажется отъ обязанности нести безвозмездную службу въ общинномъ управленіи или представительствѣ, въ попечительствѣ о бѣдныхъ или въ уѣздномъ управленіи, или откажется отъ своихъ обязанностей не выслуживъ трехлѣтія и наконецъ вообще, кто уклоняется отъ исполненія какой либо возложенной на него должности, тотъ, въ видѣ штрафа, можетъ быть подвергнутъ общиннымъ налогамъ на $^1/_8$—$^1/_4$ сильнѣе нормы, на срокъ отъ 3 до 6 лѣтъ.

**) Такъ если поводомъ къ платежу было какое либо фактическое обстоятельство,—какъ держаніе собаки, пользованіе мѣстомъ на рынкѣ и т. д.,—то налогъ прекращается съ прекращеніемъ этого обстоятельства.

Право обложенія промышленныхъ учрежденій принадлежитъ тѣмъ общинамъ, въ которыхъ находятся самые факторы производства. Но помимо мѣста производства товара, важнымъ факторомъ доходности является и сбыть его; слѣдовательно и та община, въ которой производится сбытъ, посредствомъ лавки, конторы и т. п. тоже повидимому имѣетъ право на соотвѣтственную долю въ налогѣ. Горные промыслы облагаются по мѣсту добыванія ихъ продуктовъ. Вопросъ о обложеніи промышленности лицъ и обществъ, пребывающихъ внѣ общины и производящихъ свой промыслъ чрезъ посредство другихъ лицъ, рѣшается различно, смотря по роду производства. Сущность дѣла состоитъ въ томъ, слѣдуетъ или нѣтъ считать такіе промыслы постоянными и потому слѣдуетъ или нѣтъ облагать ихъ налогомъ, какому подлежатъ сторонніе общинѣ лица (Forensensteuer). Главнымъ образомъ относится это къ страховымъ обществамъ, какъ производящимъ свой промыселъ въ обширныхъ районахъ чрезъ посредство агентуръ. Привлеченіе этихъ обществъ къ общинному промысловому налогу дѣлается по тѣмъ же правиламъ, какъ и привлеченіе къ государственному обложенію. Въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ общества эти имѣютъ конторы, они подлежатъ особой промысловой подати. Но гдѣ они дѣйствуютъ не чрезъ конторы, а чрезъ единичныхъ самостоятельныхъ агентовъ, тамъ налогу не подлежатъ, точно также, какъ не подлежатъ ему купцы и фабриканты, сдающіе свои товары другимъ торговцамъ на коммиссію или поддерживающіе свои торговыя сношенія чрезъ посредничество другихъ самостоятельныхъ промышленниковъ, въ качествѣ уполномоченныхъ. Тутъ сами эти агенты и уполномоченные суть промышленники и какъ таковые подвергаются промысловому налогу. Но если они платятъ уже въ другомъ мѣстѣ налогъ съ торговли, а коммиссіонерскія свои дѣла ведутъ не подъ особенной фирмой, то подвергаются за нихъ налогу лишь по мѣрѣ того, какъ ихъ коммиссіонерскія занятія приняты въ расчетъ при оцѣнкѣ всего ихъ промысла. Въ противномъ случаѣ они облагаются въ полномъ объемѣ своихъ коммиссіонерскихъ дѣлъ.

Юридическія лица привлекаются къ сборамъ съ доходовъ отъ ихъ недвижимой собственности, промысловъ и другихъ источниковъ въ качествѣ постороннихъ общинѣ лицъ и съ тѣми же ограниченіями. Но торговыя и командитныя общества не считаются на одинаковомъ положеніи съ юридическими лицами. Эти общества свободны отъ общинныхъ налоговъ наравнѣ съ промышленными и хозяйственными товариществами (Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften). Привлекаются же къ платежу ихъ только члены этихъ товариществъ, каждый порознь за свою долю. Казна, если владѣетъ въ общинѣ недвижимостью или производитъ промыселъ, платитъ общинные налоги подобно юридическимъ лицамъ. Для обложенія же ея въ томъ случаѣ, когда эти налоги взимаются въ видѣ накладныхъ сборовъ, общины имѣютъ обходный путь въ учрежденіи такого общиннаго сбора, который не былъ бы основанъ на государственныхъ налогахъ, коимъ казна не подлежитъ, чѣмъ такимъ образомъ и привлечется къ платежу и

казенная недвижимая собственность *). Изъ числа же промышленныхъ казенныхъ предпріятій подлежатъ общиннымъ налогамъ только дѣйствительно промышленныя, а не такія, отъ которыхъ доходъ получается лишь случайно (какъ напр. телеграфныя и почтовыя учрежденія) **).

Изъятія отъ общинныхъ налоговъ продолжаютъ еще существовать не смотря на то, что уже Общиннымъ Положеніемъ 1850 г. они упразднены въ принципѣ. Истолковываются теперь они однако въ самомъ тѣсномъ смыслѣ. Есть изъятія личныя и предметныя. Въ числѣ *личныхъ* изъятій есть изъятія отъ всѣхъ прямыхъ взносовъ на общинныя и вообще мѣстныя повинности, какъ общаго характера, такъ и съ спеціальнымъ назначеніемъ,—(каковы сборы для Amtsbezirke, Distriktsgemeinden, Armendistrikte, Wegeverbände и др.), равно какъ союзовъ—уѣздныхъ, общинныхъ и провинціально-сословныхъ (Kreis-, Kommunla-, und Provinzialständische Verbände). Такимъ полнымъ изъятіемъ пользуются вообще всѣ лица, изъемлемыя отъ уѣздныхъ сборовъ***). Всѣ другія личныя изъятія въ новѣйшее время отмѣнены безъ вознагражденія и засимъ никакихъ новыхъ изъятій не допускается. Притомъ и военные не изъемлются отъ сборовъ съ недвижимой собственности и промысловъ, если владѣютъ оными въ округѣ общины. Военные чиновники поставлены въ отношеніи льготъ наравнѣ съ военнослужащими. Но доходы, получаемые военными врачами отъ посторонней практики, облагаются какъ и всякій другой доходъ. Чины ландвера пользуются вышеозначенными льготами только на время мобилизаціи.

Жалованье и всѣ доходы духовенства (признанныхъ государствомъ христіанскихъ церквей) и школьныхъ учителей, послѣ разныхъ перемѣнъ, признаны закономъ 1822 г. неподлежащими никакимъ прямымъ сборамъ на общинныя повинности. Но Общинное Положеніе 1850 г. отмѣнило эту льготу, вмѣстѣ со всѣми другими. Новѣйшіе общинные уставы опять допустили льготу отъ прямыхъ личныхъ общинныхъ сборовъ для духовенства и церковнослужителей, и для учителей элементарныхъ школъ, но лишь въ томъ размѣрѣ, въ какомъ эти льготы существовали въ эпоху изданія Положенія 1850 г.—Такимъ образомъ изъятіе предоставляется только духовенству занимающему штатныя церковныя должности, отъ которыхъ оно получаетъ свой служебный доходъ. Слѣдовательно духовное лицо, состоящее на частной службѣ, льготы не имѣетъ. Церковнослужители не принадлежатъ къ лицамъ духовнымъ, а потому и льготою не пользуются, кромѣ однако тѣхъ, относительно которыхъ существуютъ

---

*) Въ Вестфаліи и Рейнской провинціи существуютъ особыя правила для обложенія мѣстными сборами казенныхъ лѣсовъ; но обложеніе ихъ общинно-подоходнымъ налогомъ не допускается.

**) Вопросъ о правѣ общинъ облагать доходы королевскаго банка и его филіальныхъ учрежденій практика въ разное время рѣшала различно. Въ послѣднее время (цирк. Мин. Вн. Дѣлъ 15 окт. 1868) государственный банкъ съ его учрежденіями признанъ обязаннымъ платить общинную подать съ своего чистаго дохода.

***) См. стр. 486.

особыя юридическія основанія. Школьные учителя, какъ считающіеся на государственной службѣ, пользуются льготою отъ общинныхъ налоговъ на основаніи прежнихъ законовъ, подтвержденныхъ указомъ 1867 г. (23 сент.). Засимъ, по Общиннымъ Уставамъ, право на изъятіе отъ *всѣхъ* прямыхъ общинныхъ податей предоставлено только учителямъ элементарныхъ школъ.

Предметныя изъятія касаются главнымъ образомъ земель и строеній. Изъятія отъ гос. поземельнаго налога, даваемыя землямъ, неспособнымъ приносить доходъ или предназначеннымъ для общественнаго пользованія и т. п. распространяются и на общинные налоги. Правило это, выраженное еще въ указѣ 1834 г., исполняется такимъ образомъ, что оставляется status quo, т. е. гдѣ есть изъятія, тамъ они остаются; а гдѣ платилось что нибудь, продолжаетъ платиться. Пріобрѣтаемыя же впредь для общеполезныхъ цѣлей земли подлежатъ всѣмъ тѣмъ повинностямъ, какія онѣ несли до этого пріобрѣтенія. Натуральныя повинности въ такомъ случаѣ переводятся на деньги, и никакихъ личныхъ повинностей съ такихъ имѣній община требовать не должна. Дальнѣйшее развитіе этихъ правилъ выразилось въ законахъ 1861 г. 21 мая о поземельномъ и подомовомъ налогахъ. Законами этими, отъ государственнаго поземельнаго налога изъяты: a) земли казенныя, b) домены прежнихъ имперскихъ князей и графовъ, c) земли, принадлежащія провинціямъ, общиннымъ союзамъ, уѣздамъ, общинамъ и владѣльческимъ округамъ, служащія для общественнаго употребленія; d) мосты, дороги, желѣзнодорожное полотно, каналы, устроенные акціонерными обществами для общественнаго употребленія; e) земли принадлежащія евангелическимъ и римско-католическимъ церквамъ, школамъ, университетамъ, благотворительнымъ заведеніямъ, а также земли, составляющія дотаціи разныхъ духовныхъ особъ и церковнослужителей, училищъ и учителей, если онѣ до изданія закона 1861 г. составляли уже собственность всѣхъ этихъ учрежденій. Отъ государственнаго подомоваго налога изъяты: a) строенія, принадлежащія членамъ королевскаго и обѣихъ линій гогенцоллернскаго домовъ и строенія, входящія въ составъ имѣній казенныхъ и имѣній (Standesherschaften) бывшихъ имперскихъ князей и графовъ; b) строенія, принадлежащія казнѣ, провинціямъ, общинамъ, уѣздамъ и пр., служащія для общественнаго употребленія, помѣщенія присутственныхъ мѣстъ и чиновниковъ, библіотекъ, музеевъ и пр.; c) зданія, принадлежащія университетамъ и другимъ учебнымъ заведеніямъ; d) церкви и др. строенія, служащія для отправленія богослуженія; e) дома, служащіе для жительства духовенства, гимназическихъ, семинарскихъ и школьныхъ учителей и служителей общественнаго богослуженія; f) зданія, служащія для помѣщенія призрѣваемыхъ бѣдныхъ и сиротъ, исправительныхъ заведеній, тюремъ, больницъ и благотворительныхъ заведеній вообще; g) нежилыя сельско-хозяйственныя постройки и тѣ изъ принадлежащихъ промышленнымъ заведеніямъ, которыя служатъ только для храненія запасовъ, матеріаловъ, топлива и т. п.; h) постройки при водопроводныхъ и водоотводныхъ учрежденіяхъ. Имперскимъ закономъ 1873 г. (25 мая) льгота

предоставлена и строеніямъ составляющимъ собственность имперскихъ учрежденій. Всѣ другія изъятія не личнаго характера предоставлено было общинамъ выкупить, посредствомъ уплаты владѣльцамъ льготной собственности вознагражденія по условію, если о желаніи получить оное они заявятъ въ годичный срокъ со времени введенія городовыхъ положеній. Вознагражденіе давалось по 5% расчету и по среднему доходу, выведенному за 10-лѣтіе, предшествовавшее обнародованію новыхъ Городоваго и Сельскаго Положеній. Исчисленіе вознагражденія производится посредниками, избираемыми — одинъ отъ владѣльца, а другой отъ общиннаго представительства. Временныя льготы отъ общинныхъ сборовъ и повинностей для вновь застроиваемыхъ земель допускаются и впредь.

Податной доходъ въ главныхъ общинныхъ податяхъ, есть тотъ-же самый, который облагается государственными—классною и подоходною податями, когда общинные налоги взимаются въ видѣ накладокъ или по тѣмъ-же классамъ доходовъ, какъ эти казенные налоги. И вообще соблюдаются оцѣночныя правила гос. налоговъ, въ томъ числѣ и для подоходнаго общиннаго налога. Особыя правила существуютъ только для обложенія общинно-подоходнымъ налогомъ доходовъ желѣзныхъ дорогъ и служебныхъ доходовъ чиновниковъ.

Подробности для оцѣнокъ податныхъ доходовъ,—поземельнаго, капитальнаго и промысловаго, для обложенія класснымъ налогомъ,—даны въ законѣ о классной подати. Приводимъ ихъ въ общихъ чертахъ Поземельный податной доходъ лица слагается изъ доходовъ отъ всѣхъ земель, какъ принадлежащихъ, такъ и непринадлежащихъ ему, но доходами которыхъ оно пользуется въ силу какого либо права. Доходомъ землевладѣльца отъ земель, состоящихъ на арендѣ, считается арендныя или наемная плата, съ присоединеніемъ стоимости натуральныхъ услугъ и побочныхъ повинностей, и за вычетомъ повинностей, остающихся на самомъ землевладѣльцѣ. Доходъ земель, не отдаваемыхъ въ наемъ, опредѣляется по средней сложности чистаго дохода ихъ за послѣдніе три года. Таже трехлѣтняя сложность употребляется для вычисленія доходовъ отъ сельскихъ фабричныхъ заведеній (винокурень, мельницъ и пр., если онѣ не вошли въ оцѣнку при опредѣленіи дохода главнаго имѣнія), а также отъ добычи камня, мѣлу, извести, рудъ и пр.—Доходность строеній, занятыхъ самимъ собственникомъ, исчисляется по существующимъ мѣстнымъ цѣнамъ. Повинности и другіе налоги, лежащіе на недвижимой собственности, а также проценты по долгамъ, коими она обременена — вычитаются изъ общей суммы дохода. Но они, по требованію оцѣнщиковъ, должны быть подробно поименованы,—долги притомъ съ указаніемъ именъ и жительства кредиторовъ и времени совершенія обязательствъ.

Для обложенія доходовъ отъ лѣсовъ имѣется въ виду составить новыя правила; до тѣхъ поръ—въ шести восточныхъ провинціяхъ соблюдается правило не привлекать лѣсовъ къ налогу въ большемъ размѣрѣ чѣмъ прежде.

Въ доходахъ отъ капиталовъ податной объектъ составляютъ проценты, съ этихъ капиталовъ получаемые, хотя бы они получались и натурою или въ

видѣ какихъ либо прибылей могущихъ оцѣниваться на деньги, какъ напр. пожизненныя ренты и др. Если полученія эти не регулярны или (какъ дивиденды и т. п.) подлежатъ колебаніямъ, то платится окладъ предшествующаго года. Проценты долговъ владѣльца вычитаются изъ дохода.

Доходы отъ промышленныхъ предпріятій, а также доходы чиновниковъ, врачей, адвокатовъ, писателей и пр., доходы отъ пенсій и т. п. постоянныхъ полученій, исчисляются по среднему выводу за ближайшее трехлѣтіе. При этомъ, для опредѣленія чистаго дохода, вычитаются необходимые собственно по производству промысла расходы *). Доходы же въ постоянной цифрѣ получаемые исчисляются въ полной суммѣ. Пользованіе казенными и т. п. квартирами и землями, если за оное нѣтъ вычета изъ жалованья,—тоже входитъ въ оцѣнку, по мѣстнымъ наемнымъ цѣнамъ. Проценты долговъ податнаго лица вычитаются также, какъ и при оцѣнкахъ поземельныхъ доходовъ и подъ тѣми же условіями.

Доходы оцѣниваются, какъ и вообще, на весь годъ впередъ. Этому подчиняется и подоходный налогъ: такъ какъ раскладка его должна быть сдѣлана еще до начала соотвѣтствующаго года, для того, чтобы съ наступленіемъ новаго года тотчасъ же можно было начать и сборъ, то очевидно, что и здѣсь облагаемый доходъ, есть не истинный, а предполагаемый на основаніи среднихъ выводовъ изъ данныхъ предшествовавшихъ лѣтъ. Исключеніе составляютъ лишь твердыя, неизмѣняющіяся полученія, какъ жалованье, пенсіи, ренты и т. п. Для класснаго и подоходнаго налоговъ берется средній выводъ чистаго дохода за ближайшее трехлѣтіе.

Измѣненія, происшедшія въ податныхъ доходахъ въ теченіи податнаго года, не вліяютъ на сдѣланную уже раскладку. Уменьшенія оклада можно требовать только въ томъ случаѣ, когда будетъ доказано, что вслѣдствіе утраты нѣкоторыхъ источниковъ доходъ уменьшился болѣе, чѣмъ на $^1/_4$. Если доходъ уничтожается совсѣмъ—за смертію его получателя или инымъ образомъ, то и весь окладъ налога, съ него слѣдовавшій, исключается изъ списка.

При обложеніи общинными податями доходовъ обществъ желѣзныхъ дорогъ примѣняются вообще тѣже правила, что и къ другимъ подобнымъ субъектамъ (юридическимъ лицамъ). Но тутъ встрѣчаются нѣкоторые вопросы, возникающіе вслѣдствіе особенностей, присущихъ желѣзнымъ дорогамъ. Такъ, по вопросу о томъ, въ какихъ общинахъ и въ какой мѣрѣ можно привлекать желѣзнодорожныя общества къ общиннымъ налогамъ, установлены слѣдующія правила: 1) Общины могутъ привлекать желѣзнодорожныя общества, какъ юридическихъ лицъ, въ качествѣ владѣльцевъ недвижимости и промышленниковъ, къ налогамъ съ земли и промысловъ. 2) Такъ какъ владѣнія и промышленная дѣятельность желѣзной дороги существуютъ на всемъ ея протяженіи, то и право

*) Изъ жалованья и пенсій исключаются вычеты дѣлаемые на пенсіи и вдовьи кассы.

обложенія ея должно принадлежать всѣмъ тѣмъ общинамъ, въ предѣлахъ которыхъ существуютъ желѣзнодорожныя станціи. 3) Объектъ налога есть чистый доходъ дороги. 4) Для опредѣленія доли налога, приходящейся на каждую станцію, чистый доходъ дороги дѣлится между станціями пропорціонально ихъ валовымъ сборамъ по внутреннему движенію, т. е. по сборамъ каждой станціи отъ перевозки пассажировъ, товаровъ и пр. 5) Исчисленіе доходовъ производится при содѣйствіи коммиссіи отъ желѣзной дороги.

Привлекаются къ общинному обложенію и пароходныя общества. Они облагаются тѣми общинами гдѣ имѣются ихъ станціи (пристани); обложеніе пропорціонально сборамъ каждой станціи.

Что касается до особенностей общиннаго обложенія служебныхъ доходовъ чиновниковъ (Beamte), то обложеніе это можетъ имѣть мѣсто, если прочіе жители общины обложены общинною подоходною податью или платятъ общинный накладной сборъ съ налоговъ класснаго и подоходнаго. Такъ какъ мѣстопребываніе чиновниковъ считается по мѣсту нахожденія того вѣдомства, гдѣ они служатъ, то и общинная податная обязанность ихъ пріурочивается къ этому мѣсту, хотя бы они жили въ другой мѣстности. Напротивъ, по владѣнію недвижимою собственностью и другимъ имуществомъ, казенный чиновникъ, какъ и всѣ другіе мѣстные жители, подлежитъ сборамъ тамъ, гдѣ живетъ или тамъ, гдѣ находится его недвижимая собственность. Если при этомъ общинныя средства собираются въ видѣ накладокъ къ классной подати, то съ той доли ея, которая упадаетъ на его собственность, онъ платитъ по дѣйствительному мѣсту своего жительства, а съ доли упадающей на жалованье онъ не платитъ, такъ какъ подлежитъ платежу съ него общинно-подоходной подати по мѣсту своего служенія.

Для опредѣленія окладовъ общиннаго налога съ лицъ служащихъ существуютъ особыя правила: по закону 1809 г. жалованье получаемое въ казенной службѣ не привлекалось къ прямому обложенію въ общинѣ, а просто взимался постоянный окладъ отъ 1% до 2% см. по величинѣ жалованья, или и меньше, соотвѣтственно дѣйствительной потребности. За собственность свою чиновники подлежали тѣмъ же сборамъ, какъ и прочіе граждане. Но такой порядокъ былъ очевидно несправедливъ въ тѣхъ общинахъ, гдѣ прочіе граждане не привлекались къ мѣстному обложенію или платили очень мало, тогда какъ чиновники все таки вынуждены были платить свои процентные оклады. Наоборотъ тамъ, гдѣ общинные сборы съ прочихъ гражданъ были высоки, — чиновники имѣли несправедливое облегченіе. Для устраненія этихъ неудобствъ законъ 1822 г. ввелъ пропорціональное обложеніе жалованья. Дѣйствіе закона 1822 г. простиралось однако только на гражданскихъ и военно-служащихъ, не исключая и отставныхъ. На чиновниковъ городскихъ и полицейскихъ, получающихъ жалованье отъ города и разныхъ другихъ, нотаріусовъ, врачей и пр. законъ этотъ распространенъ пересмотрѣннымъ городовымъ положеніемъ 1831 г. и указомъ 1832 г. съ тѣмъ условіемъ, что налогу подлежатъ всѣ чиновники въ тѣхъ

городахъ, гдѣ обложеніе подоходное. Наконецъ новыя общинныя положенія распространили привиллегію, выраженную въ законѣ 1822 г. на всѣхъ общинныхъ должностныхъ лицъ, какъ въ городскихъ, такъ и въ сельскихъ общинныхъ. Распоряженіемъ 1867 г. законъ 1822 г. распространенъ и на чиновниковъ въ новоприобрѣтенныхъ провинціяхъ. Наконецъ закономъ 31 марта 1873 г. правила 1822 г. распространены и на имперскихъ чиновниковъ, если они живутъ въ предѣлахъ Пруссіи. Сущность привиллегіи, предоставленной закономъ 1822 г. чиновникамъ въ общинномъ обложеніи состоитъ въ томъ, что доходы, получаемые ими отъ жалованья и т. п. облагаются въ половинномъ размѣрѣ противъ другихъ, болѣе прочныхъ доходовъ, каковы доходы отъ земель или капиталовъ. На практикѣ правило это возбуждаетъ нѣкоторыя сомнѣнія, именно при обложеніи доходовъ отъ жалованья и т. п. подоходнымъ налогомъ.

Вслѣдствіе класснаго устройства подоходнаго налога, гдѣ оклады идутъ въ извѣстной послѣдовательности, а не исчисляются прямо въ данномъ процентѣ съ каждой величины дохода, окладъ налога съ жалованья нѣсколько разнится, смотря по тому, исчисляется ли налогъ прямо съ половинной суммы дохода и попадаетъ т. о. въ соотвѣтственный низшій классъ, или опредѣляется налогъ съ полной цифры дохода по соотвѣтствующему классу и потомъ изъ полнаго оклада этого класса берется половина. Разница дѣлается особенно замѣтною при прогрессивныхъ окладахъ общинно-подоходнаго налога. Первоначальными министерскими разъясненіями вопросъ этотъ былъ рѣшенъ въ томъ смыслѣ, что податными доходами чиновниковъ въ общинномъ обложеніи слѣдуетъ считать ихъ половинное содержаніе. Но въ 1856 г. для взиманія накладныхъ сборовъ съ классной и подоходной податей принято за правило—помѣщать служебные доходы въ классы соотвѣтственно полной ихъ величинѣ и потомъ изъ слѣдующаго по классу оклада налога брать половину. Сдѣлано это было потому, что для классной подати не производится такого точнаго исчисленія доходовъ, какъ для подоходной, и потому оклады могли бы оказаться не совсѣмъ половинные. Далѣе въ 1869 г. министромъ внутреннихъ дѣлъ вновь разъяснено, что съ жалованья чиновниковъ слѣдуетъ взимать во всѣхъ случаяхъ общиннаго обложенія общій установленный процентъ, но только съ половиннаго оклада содержанія. Это воззрѣніе, болѣе ограниченное, чѣмъ прежнее, вполнѣ оправдывается какъ смысломъ закона, такъ и тѣмъ, что льготы и привиллегіи, по общему принципу, должны быть толкуемы въ самомъ тѣсномъ смыслѣ. Но Оберъ-Трибуналъ, въ дошедшемъ до него спорномъ случаѣ, не призналъ этого толкованія правильнымъ и держится стараго воззрѣнія. Министръ внутреннихъ дѣлъ согласился съ этимъ. Такимъ образомъ на будущее время стало правиломъ, что служебное содержаніе, слѣдуетъ принимать, при обложеніи общиннымъ налогомъ, прямо въ половинномъ размѣрѣ, и съ этой половины брать налогъ въ узаконенномъ процентѣ. Но такимъ образомъ остается спорнымъ вопросомъ обложеніе вообще тѣхъ содержаній, половина которыхъ не достигаетъ 900 марокъ, т. е. суммы, съ которой обложеніе начинается.

Налогу подлежитъ въ служебномъ доходѣ вся его сумма, съ пенсіями и временнымъ содержаніемъ (Wartegelder), безъ вычета какихъ либо расходовъ, платежей по долгамъ и т. п. Исключеніе составляютъ только узаконенные взносы во вдовьи кассы; они вычитаются при самомъ опредѣленіи податнаго дохода. Само собою разумѣется, что служебныя полученія назначенныя для покрытія издержекъ по службѣ, не считаются въ составѣ служебнаго дохода. Сюда-же отнесены однако и столовыя деньги. Но случайныя полученія по службѣ не исключаются изъ суммы податнаго дохода. Казенныя квартиры и квартирныя деньги тоже входятъ въ оцѣнку служебныхъ доходовъ. Количество служебныхъ полученій исчисляетъ то присутственное мѣсто, гдѣ чиновникъ состоитъ на службѣ, и сообщаетъ свѣдѣнія общинному управленію. Чиновники имѣютъ еще ту привиллегію, что общинный налогъ съ ихъ служебнаго содержанія, не можетъ превышать максимума. Это тотъ-же максимумъ, что и для уѣздныхъ налоговъ. Ограниченіе это введено закономъ 1822 г. въ уваженіи того, что чиновники не могутъ свободно увеличивать свои доходы. Привиллегія ихъ въ общинномъ обложеніи относится только къ прямымъ сборамъ съ нихъ, какъ членовъ политической общины, но не простирается на тѣ взносы, которые могутъ быть возложены на нихъ въ качествѣ членовъ какихъ либо особыхъ корпорацій или обществъ. Но за то льгота въ обложеніи простирается и на сборы для провинціальныхъ и уѣздныхъ потребностей.

Въ отношеніи своихъ прочихъ доходовъ чиновники, а также офицеры, состоящіе на пенсіи, духовенство и учители элементарныхъ школъ подлежатъ общиннымъ налогамъ въ тѣхъ же размѣрахъ, какъ и прочіе жители. Но служебные доходы, взятые прямо въ половинномъ размѣрѣ, прикладываются къ прочимъ доходамъ и съ этой суммы опредѣляется окладъ сбора, соблюдая и правило о непревышеніи узаконеннаго процента оклада съ служебныхъ доходовъ.

Возраженія противъ раскладки общинныхъ податей подаются общинному начальству или особой коммиссіи *), никакъ не позже трехмѣсячнаго срока отъ публикаціи окладнаго списка, а если налогъ наложенъ въ теченіи года, то въ тотъ же срокъ отъ его наложенія. Съ пропущеніемъ срока теряется всякое право на уменьшеніе или сложеніе налога, равно какъ и на возвратъ его за текущій годъ. Если возраженіе подано въ срокъ и уважено, то скидка дѣлается во всякомъ случаѣ только за текущій годъ; возврата же за прошедшіе годы не дѣлается. Если возраженіе въ первой инстанціи не уважено или не вполнѣ уважено, то существуетъ возможность аппеллировать къ инстанціи, поставленной надъ общиннымъ управленіемъ въ порядкѣ уставовъ общиннаго управленія; эти жалобы подаются въ 6-ти недѣльный срокъ. Уплата налога не останавливается подачею возраженія, но производится своимъ по-

*) Законъ не обязываетъ учреждать особыхъ коммиссій для разбора возраженій но въ большихъ общинахъ онѣ несомнѣнно полезны.

рядкомъ, съ предоставленіемъ плательщику обратнаго полученія, если его жалоба будетъ уважена.

Судебные иски противъ обязательности платежа общинныхъ налоговъ, законнымъ образомъ учрежденныхъ, не допускаются и жалобы по этому предмету разсматриваются административнымъ порядкомъ. Но если кто либо, по особымъ основаніямъ, признаетъ за собою право на изъятіе отъ налога или полагаетъ себя обремененнымъ свыше законной мѣры, то жалоба его разсматривается судебнымъ порядкомъ. Сверхъ того, въ законѣ 1861 г. 24 мая (о расширеніи области судебнаго разбирательства) указаны еще два случая въ отношеніи налоговъ, подлежащіе судебному разсмотрѣнію. Это во-первыхъ случаи требованія возврата уплаченныхъ налоговъ, съ представленіемъ доказательствъ, что уплата уже была сдѣлана прежде или что уже истекъ срокъ давности для ея требованія; во вторыхъ — когда плательщикъ утверждаетъ, что требуемый съ него сборъ не есть общественный налогъ, а основанъ на отмѣненномъ уже частно-правовомъ началѣ, въ особенности изъ числа прежнихъ помѣщичьихъ, патронатскихъ и т. п. отношеній.

Срокъ давности, лишающій общину права взысканія налоговъ, какъ прямыхъ, такъ и косвенныхъ, оставшихся въ недоимкѣ или разсроченныхъ—четырехлѣтній, считая съ истеченія того года, въ которомъ должна была послѣдовать уплата *). Срокъ этотъ прерывается посылкою лицу требованія объ уплатѣ, распоряженіемъ о производствѣ экзекуціоннаго взысканія и отсрочкою платежа. Съ истеченіемъ того года, въ коемъ которое либо изъ этихъ распоряженій послѣдовало, начинается счетъ новаго срока давности. Если съ неуплатою налога или части его соединено нарушеніе податнаго закона, то срокъ давности для требованія уплаты совпадаетъ съ давностью для наложенія наказанія.

Собиранію налоговъ предшествуетъ оглашеніе податныхъ списковъ, составленныхъ начальникомъ общины, для чего, какъ мы сказали, списки эти въ началѣ каждаго года предоставляется разсматривать въ теченіе 14 дней всѣмъ желающимъ, и каждому плательщику доставляется относящаяся до него выписка изъ податнаго списка. Уплата налоговъ должна производиться въ первые 8 дней каждаго мѣсяца впередъ за мѣсяцъ; но дозволяется платить и за болѣе продолжительное время, даже за весь годъ впередъ. Взиманіе производится вообще по хозяйствамъ. Къ хозяйству принадлежитъ хозяинъ—глава дома (или и хозяйка, если она хозяйничаетъ самостоятельно) съ членами семьи, которымъ онъ даетъ помѣщеніе и содержаніе. Не причисляются къ составу хозяйства (т. е. семьи) наемная прислуга и т. п. лица и нахлѣбники. Лица, непринадлежащія къ составу семьи и неимѣющія собственнаго хозяйства платятъ полный окладъ по классу, къ которому будутъ отнесены.

---

*) Давность для взысканія сборовъ за запись въ число гражданъ и вкупныхъ денегъ (Bürgerrechts- u. Einkaufsgeld) —двухлѣтняя, считая съ истеченія того года, къ которому относится обязанность уплаты.

Кто не внесетъ налога въ установленный срокъ, тотъ получаетъ приглашеніе отъ сборщика уплатить въ теченіи трехъ дней. Если же уплаты и въ этотъ срокъ не послѣдуетъ, то сборщикъ приступаетъ къ экзекутивнымъ мѣрамъ. Не позже 5 дней предъ концомъ мѣсяца собранныя суммы сборщикъ долженъ сдать въ кассу, съ приложеніемъ списка неизбѣжныхъ недоимокъ. Сборщикъ отвѣтственъ за тѣ суммы, относительно которыхъ онъ не можетъ тотчасъ же доказать, что онѣ дѣйствительно имъ не получены или что предпринятая имъ экзекуція была безуспѣшна. Эти суммы онъ уплачиваетъ изъ своихъ средствъ, впредь до выясненія дѣла.

Принудительныя мѣры взысканія общинныхъ налоговъ подчиняются тому же порядку, какой дѣйствуетъ относительно государственныхъ сборовъ *). Споры, возникающіе при взысканіи налоговъ, разбираются судебнымъ порядкомъ. Принудительныя мѣры взысканія общественныхъ сборовъ принимаются по предписанію лицъ или мѣстъ, завѣдующихъ ихъ собираніемъ, т. е. бургомистра или магистрата. Мѣры эти приводятся въ исполненіе подъ ихъ же надзоромъ, состоящими при нихъ приставами (Exekutoren) или другими лицами, для того назначенными. Юридическій путь для опредѣленія обязательности уплаты требуемыхъ сборовъ и для права принятія принудительныхъ мѣръ продолжаетъ существовать тамъ, гдѣ онъ доселѣ былъ. Но относительно предполагаемой неправильности въ назначеніи и производствѣ самыхъ мѣръ взысканія, равно какъ и по вопросу о томъ, принадлежатъ ли описанныя за взысканіе вещи къ числу подлежащихъ описи, допускается только жалоба на исполнителя взысканія его непосредственному начальству.

Къ принудительнымъ мѣрамъ взысканія приступаютъ тотчасъ по истеченіи законнаго срока уплаты или въ особо назначенные сроки, о которыхъ недоимщикъ извѣщается своевременно. Отсрочка уплаты помимо согласія окружнаго начальства (Regierung) или провинціальнаго директора прямыхъ налоговъ не допускается. Но въ случаѣ совершенной несостоятельности лица къ платежу, мѣста и лица завѣдующія сборомъ могутъ выдавать свидѣтельства о бѣдности, которыя, по засвидѣтельствованіи ихъ общиннымъ управленіемъ (Kommunalbehörde), служатъ удостовѣреніемъ невозможности произвести взысканіе. Взысканій не производится: въ поименованные въ законѣ праздники христіанскіе, у евреевъ—въ еврейскіе, а у землевладѣльцевъ также во время производства посѣвовъ (на что полагается 14 дней) и жатвы (4 недѣли); а тамъ, гдѣ существуетъ винодѣліе, исключается также время сбора винограда. Взысканіе съ военныхъ дѣйствительной службы, равно и съ офицеровъ, состоящихъ на пенсіи, производится по предварительномъ увѣдомленіи военнаго начальства.

Экзекуціи предшествуетъ доставленіе неплательщику чрезъ лицо, которому поручена экзекуція, пригласительной записки (Mahnzettel), въ которой ему

*) Экзекутивное право общинъ не распространяется на взысканіе суммъ, слѣдующихъ имъ по гражданско-правовымъ отношеніямъ.

предлагается уплатить слѣдующую съ него сумму въ теченіи 8 дней, съ объясненіемъ, что въ противномъ случаѣ приступлено будетъ къ принудительнымъ мѣрамъ. По истеченіи этого срока принимаются узаконенныя мѣры для взысканія недоимокъ, а также и пошлинъ за доставленіе приглашеній (Mahngebühren). Мѣры эти суть: 1) опись и арестъ имущества; 2) секвестръ плодовъ на корню; 3) секвестръ долговыхъ требованій; 4) продажа съ аукціона и 5) секвестръ имѣнія и отдача его въ аренду.

Продажа съ аукціона земель недоимщиковъ допускается только въ томъ случаѣ, когда невозможно получить уплату другимъ способомъ. Продажа эта допускается лишь съ согласія высшаго управленія и предложеніе о ней должно быть заявлено подлежащему судебному мѣсту *). Прочія мѣры употребляются по усмотрѣнію; но вообще сперва производится опись и въ потребномъ случаѣ секвестръ плодовъ на корню, если только нельзя съ достовѣрностью надѣяться, что другія мѣры будутъ успѣшнѣе. Арестъ движимости (Pfändung), съ цѣлію продажею ея покрыть недоимку, можетъ производиться только на основаніи приказа отъ вѣдомства руководящаго взысканіемъ. Въ силу этого приказа подвергаются описи движимость, а также и плоды, находящіеся на земляхъ недоимщика **). Въ случаѣ отсутствія неплательщика или

*) Впрочемъ въ инструкціи 1844 г. 22 марта объяснено, что для обращенія фискальныхъ требованій на земли должника не требуется министерскаго разрѣшенія, а достаточно разрѣшенія мѣстной администраціи (Regierung) или провинціальнаго директора податей.

**) Не подвергаются описи: a) необходимыя недоимщику и его семьѣ постели, одежда, бѣлье и посуда; b) одна изъ коровъ или двѣ козы съ необходимымъ для нихъ продовольствіемъ на 1 мѣсяцъ; c) мѣсячный же запасъ хлѣба и др. жизненныхъ потребностей для всей семьи; d) желѣзная печь, служащая для отопленія и приготовленія кушанья; e) у художниковъ, ремесленниковъ и поденщиковъ необходимыя имъ орудія и др. предметы; но съ тѣмъ, что въ случаѣ безуспѣшности экзекуціи дальнѣйшее производство у этихъ лицъ прекращается, лавки ихъ закрываются, а товары и орудія берутся подъ секвестръ впредь до пополненія недоимки (Gewerbesteuergesetz 1820 г. 30 мая и Gewerbeordnung 1869 г. 21 іюня); f) книги, содержаніе которыхъ относится до промысла недоимщика; также машины и орудія, служащія для обученія или для занятія наукою или искусствомъ, — на сумму до 240 марокъ и по выбору самого недоимщика; g) у лицъ, занимающихся сельскимъ хозяйствомъ, необходимые для того снаряды, скотъ, удобреніе, запасы семянъ для посѣва и корма до ближайшей жатвы; h) у военныхъ и гражданскихъ чиновниковъ, служащихъ и отставныхъ, необходимые имъ для службы предметы, платье и бѣлье; i) движимое имущество на службѣ состоящихъ офицеровъ и нижнихъ чиновъ, находящееся въ мѣстѣ ихъ служебнаго жительства (Garnisonort); равно и движимость офицеровъ уволенныхъ съ пенсіею во временную отставку, находящаяся въ томъ мѣстѣ гдѣ имъ предоставлено пользоваться квартирами (Servis) отъ гражданъ; но не изъемлются отъ ареста ихъ денежныя бумаги, деньги, медали и драгоцѣнности. Вещи о коихъ заявлено что принадлежатъ другимъ лицамъ, не изъемлются отъ ареста при недостаточности другихъ вещей; владѣльцы же ихъ должны ходатайствовать объ освобожденіи ихъ въ томъ присутственномъ мѣстѣ, которымъ данъ приказъ объ описи и арестѣ имущества.

явнаго сопротивленія съ его стороны исполнитель ареста долженъ пригласить мѣстнаго начальника (Ortsvorstand) и одного или болѣе—общинныхъ или полицейскихъ чиновниковъ или просто двухъ благонадежныхъ посторонних лицъ. Въ присутствіи этихъ лицъ арестъ можетъ быть сдѣланъ, въ случаѣ надобности, и насильно. Если подлежащее экзекуціи лицо пожелаетъ устранить ее немедленнымъ взносомъ всей или части требуемой суммы, то уплаченныя деньги должны быть въ присутствіи экзекутора отправлены къ сборщику или переданы мѣстному начальнику для доставленія по принадлежности. Лицо, производящее экзекуцію не имѣетъ права принимать никакихъ платежей, ни экзекуціонныхъ издержекъ. Объ арестѣ имущества составляется протоколъ, копія съ котораго дается владѣльцу имущества и тому лицу, которому оно сдано на храненіе, если не оставлено на отвѣтственности самаго владѣльца.

Если не послѣдуетъ уплаты и не будутъ заявлены третьими лицами права собственности на арестованное имущество, то по истеченіи 14-тидневнаго срока отъ заарестованія производится публичная его продажа тѣмъ присутственнымъ мѣстомъ, которымъ данъ приказъ объ арестѣ. Но если арестованы вещи подлежащія порчѣ или храненіе ихъ у владѣльца неблагонадежно, а передача на храненіе въ другое мѣсто стоила-бы очень дорого, то продажа можетъ быть произведена, съ вѣдома владѣльца, уже по истеченіи 8-мидневнаго срока отъ арестованія, но не раньше,— для того, чтобы третьи лица имѣли время заявить свои права собственности. Продажа производится исполнителемъ взысканія (Exekutor) на рынкѣ или въ другомъ публичномъ мѣстѣ общины, въ которой предметъ арестованъ. Но если продажа можетъ оказаться выгоднѣе въ сосѣднемъ мѣстѣ, то дозволяется перевести ее туда. Въ квартирѣ должника дозволяется продажа только такихъ вещей, доставка которыхъ въ другое мѣсто обошлась бы слишкомъ дорого *). При продажѣ присутствуетъ мѣстный начальникъ или командированный отъ него общинный или полицейскій чиновникъ. Продажа ограничивается тѣмъ числомъ предметовъ, за которое выручена недоимочная сумма; могущая случиться при этомъ все таки перевыручка отдается владѣльцу вещей. Въ случаѣ недовыручки — онъ приглашается пополнить недостающую сумму; въ противномъ случаѣ вновь принимаются принудительныя мѣры.

Арестъ хлѣба на корню допускается только въ послѣднія шесть недѣль передъ созрѣніемъ и только тогда, когда не имѣется въ виду ничего иного удобнаго для заарестованія. Третья часть жатвы каждаго рода продуктовъ свободна отъ ареста. Попеченіе о цѣлости продуктовъ на заарестованныхъ поляхъ поручается общинному полевому или иному сторожу. Арестъ долговыхъ требованій неплательщика, несвободныхъ отъ онаго по закону, а также принадлежащихъ должнику вещей, находящихся у третьяго лица, производится по

*) Предварительной оцѣнки назначенныхъ въ продажу вещей не дѣлается, кромѣ золотыхъ и серебряныхъ вещей, драгоцѣнностей и художественныхъ произведеній,— которыя законъ не дозволяетъ продавать ниже оцѣнки, а золото и серебро ниже ихъ нормальной цѣны.

письменному распоряженію мѣста, предпринявшаго экзекуцію. Въ силу этого распоряженія уплачиваемыя недоимщику деньги вносятся въ общинную кассу, а вещи передаются экзекутору для публичной продажи. Обращеніе взысканія на жалованье и пенсіи дѣлается посредствомъ требованія, посылаемаго отъ чиновника распоряжающагося взысканіемъ въ ту кассу или то мѣсто, откуда жалованье или пенсія выдается.

При производствѣ взысканій экзекутивнымъ порядкомъ особую статью составляютъ издержки по производству экзекуціи. Издержки или пошлины эти взыскиваются по особому тарифу, соотвѣтственно общей суммѣ взысканія. Онѣ должны быть уплачены, если было уже приступлено къ экзекуціи, хотя бы она и не состоялась вслѣдствіе уплаты недоимки или по другимъ причинамъ. Пошлины эти взыскиваются отдѣльно и сполна съ каждаго недоимщика, даже въ одной и той же общинѣ. Только издержки на публикацію и по производству продажи вещей разныхъ лицъ одновременно, раскладываются сообща на должниковъ, соразмѣрно вырученнымъ за вещи каждаго суммамъ. Издержки перевозки вещей и др. расходы, падающіе на нѣсколькихъ должниковъ сообща, расчитываются по цѣнѣ предметовъ, ихъ объему, вѣсу и др. обстоятельствамъ. Всѣ эти экзекуціонные расходы выплачиваетъ принявшій выручку кассовый чиновникъ изъ поступившихъ къ нему за проданныя вещи или инымъ путемъ денегъ. При недостаточности суммы, изъ нее прежде всего отчисляется, что слѣдуетъ въ пользу экзекутора; а прочія экзекуціонныя издержки, если не могутъ быть покрыты изъ этой суммы, принимаются на счетъ общественныхъ суммъ или взыскиваются съ того присутственнаго мѣста, по требованію котораго экзекуція была произведена.

Таковы составъ, виды, способы раскладки и взиманія общинныхъ налоговъ въ главныхъ частяхъ Пруссіи *).

Общія замѣчанія о прусскихъ мѣстныхъ налогахъ, попытки реформъ и новые законы.

Особенно часты заявленія о неудовлетворительности системы общинныхъ налоговъ. Неудовлетворительность ея, въ настоящее время довольно единодушно сознаваемая, настойчиво говоритъ въ пользу реформы. Дѣйствительно, если система общинныхъ налоговъ имѣетъ недостатки, то вѣдь вліяніе ихъ отзывается на всей системѣ мѣстныхъ налоговъ, такъ какъ общинное обложеніе даетъ тонъ всѣмъ прочимъ родамъ ихъ. Оффиціальное заявленіе **) удо-

*) При изложеніи этомъ мы имѣли въ виду главнымъ образомъ законы и порядки, дѣйствующіе въ 6 восточныхъ провинціяхъ, отмѣчая лишь мѣстами особенности, существующія въ другихъ провинціяхъ. Подробное изложеніе этихъ особенностей повело бы слишкомъ далеко; притомъ же онѣ и не очень значительны, какъ это можно усмотрѣть изъ сличенія мѣстныхъ уставовъ разныхъ провинцій.

**) Motive zu dem Gesetzentwurfe, betreffend die Aufbringung der Gemeindeabgaben, v. 1879.

стовѣряетъ, что въ системѣ общинныхъ налоговъ Пруссіи нѣтъ вовсе единства. Вполнѣ регулирующаго мѣстное обложеніе закона нѣтъ доселѣ, не только для всего государства, но даже и для отдѣльныхъ провинцій. Правила общиннаго обложенія содержатся частію въ общинныхъ уставахъ, частію въ отдѣльныхъ законахъ и даже въ административныхъ распоряженіяхъ (Verordnungen), коимъ придана сила закона, и относящихся лишь къ отдѣльнымъ видамъ налоговъ *). Ни одинъ изъ этихъ законовъ не даетъ опредѣленнаго равномѣрнаго масштаба для распредѣленія общинныхъ сборовъ. Установленіе масштаба раскладки вообще предоставлено усмотрѣнію общинныхъ начальствъ или просто мѣстнымъ обычаямъ. Поэтому не только въ разныхъ частяхъ монархіи, но даже и по отдѣльнымъ общинамъ распредѣленіе это приняло весьма разнообразныя формы.

Наибольшая часть общинныхъ налоговъ теперь собирается въ видѣ накладокъ на государственные налоги. Это начало принято и въ проектахъ новаго устройства этихъ налоговъ. Первоначальный поводъ къ усвоенію этого начала данъ былъ чрезвычайнымъ успѣхомъ классной подати, а вовсе не убѣжденіемъ въ теоретической правильности онаго. Классный налогъ былъ первый, основанный на началѣ равенства передъ податнымъ закономъ: поземельныя подати прежняго времени съ ихъ неравномѣрностью и массою изъятій не были конечно удобны для накладокъ, равно какъ и старая система прямыхъ налоговъ, контрибуцій, акцизовъ и пр. Общины и взялись за классный налогъ, примкнувъ къ нему свою систему обложенія въ формѣ накладокъ. Неудивительно поэтому предпочтеніе, отданное системѣ накладокъ и неудивительно, что законъ 1820 г. (30 мая) о податной реформѣ высказалъ требованіе, что общинные налоги не должны расходиться съ основами государственнаго обложенія и не должны мѣшать свободѣ промышленности. Этимъ прямо указывалось на прямое обложеніе и главнымъ образомъ на обложеніе, пріуроченное къ классной подати; ибо, хотя накладки на другіе прямые налоги и дозволены инструкціей 1834 г., но съ оговоркою, что промысловый н. дозволяется облагать только при существованіи особыхъ мѣстныхъ основаній, а поземельный — только тамъ, гдѣ онъ устроенъ на основаніяхъ, одинаковыхъ для всей поземельной собственности **). Дозволено было впрочемъ и особое подоходное обложеніе; а въ рескриптѣ 1838 г. (9 ноября) дана схема для особой общинной подоходной подати, съ добавленіемъ, что при существованіи ея другія общинныя подати допускаются лишь въ видѣ исключенія. Промышленное развитіе страны, отра-

*) Законы и уставы эти собраны и напечатаны въ приложеніи къ Beiträge zur Statistik der Gemeindeabgaben in Preussen von L. Herrfurth, въ Zeitschrift des Königl. Statist. Büreaus, Jahrgang XVIII; а важнѣйшіе изъ нихъ помѣщены въ приложеніи къ № 100 Drucksachen des Hauses der Abgeordneten, 13 Legislaturperiode III Session, 1878—79.

**) Государственное поземельное обложеніе приведено къ однородной системѣ, какъ извѣстно, только съ 1865 г. закономъ 1861 г.

зившееся особенно на городахъ, привело къ разницѣ между обложеніемъ городскихъ и сельскихъ общинъ: послѣднія охотно продолжали держаться старыхъ порядковъ. Новый духъ повѣявшій въ 1848 г. внесъ нѣчто новое и въ мѣстный бытъ: общинный уставъ 1850 г. съ новыми уставами для уѣздовъ, округовъ и провинцій, имѣлъ въ виду по возможности слить во-едино организацію городской и сельской общинъ; обратились къ однообразной системѣ обложенія посредствомъ накладокъ, причемъ въ виду того, что малонаселеннымъ общинамъ пожалуй и невозможно будетъ обойтись однѣми накладками, предложено имъ соединяться въ сложныя общины (Gemeindeverband). Могущіе возникать при этомъ споры предполагалось разрѣшать въ особыхъ уѣздныхъ и окружныхъ коммиссіяхъ. Постановленія эти впрочемъ не были приведены въ исполненіе; напротивъ, уступая желаніямъ сельскихъ обывателей, правительство возвратилось къ ихъ прежнему патримоніальному полицейскому строю. Таковъ и былъ характеръ закона 13 мая 1856 г. объ общинномъ управленіи въ 6 восточныхъ провинціяхъ. Въ это же время однако, въ 1851 г. классный налогъ пополнился подоходнымъ, имѣвшимъ весьма важное значеніе и для общиннаго обложенія, такъ какъ онъ далъ возможность привлекать въ бо́льшей соразмѣрности и съ бо́льшимъ успѣхомъ къ мѣстному обложенію крупную промышленность, акціонерныя общества и пр. А приведеніе въ порядокъ поземельнаго налога зак. 1861 г. открыло возможность правильнаго мѣстнаго обложенія поземельной собственности. Съ этого времени вопросъ о наилучшемъ устройствѣ общинныхъ налоговъ сталъ вращаться около вопроса, что составляетъ болѣе удобный типъ общиннаго обложенія, личное обложеніе или реальное? Вопросъ этотъ впрочемъ рѣшенъ единодушно въ пользу преобладанія личнаго обложенія, подъ вліяніемъ конечно какъ давно уже (съ 1821 г.) признанной закономъ за нормальную, системы накладокъ на классную подать, такъ и сознанія того, что напиматели и арендаторы должны быть привлечены къ налогу въ пользу общинъ наравнѣ съ землевладѣльцами (что и достигается такъ хорошо классною и подоходною податями), такъ наконецъ—и того соображенія, что преобразованный поземельный налогъ и налогъ подомовый столь значительно обременили недвижимую собственность, что всякое новое обремененіе ея переполнило бы уже всякую мѣру.

Десятилѣтіе 1860—70 гг. отмѣтило себя особенно теоретическими изслѣдованіями природы и значенія общинныхъ налоговъ, благодаря главнымъ образомъ Гнейсту, ознакомившему нѣмецкое общество съ строемъ англійскаго самоуправленія. Однако проповѣдь его и нѣк. др. въ пользу признанія недвижимой собственности главнымъ, если не исключительнымъ объектомъ мѣстнаго обложенія, нисколько не повліяла на законодательство Пруссіи; послѣднее оставалось неподвижнымъ, можетъ быть и потому, что на очереди были въ это время болѣе важные политическіе вопросы. Наконецъ 10-лѣтіе 1870—80 гг. выработало достаточныя основы для законодательства и двинуло дѣло впередъ. Особенную пользу принесли долголѣтнія пренія и соображенія предшествовавшія

выработкѣ Уѣзднаго Положенія 1872 г. Хотя законъ этотъ имѣлъ въ виду исключительно выработку административной стороны уѣздной организаціи, оставляя податныя отношенія въ общинахъ нетронутыми, но все таки онъ далъ случай къ уразумѣнію трудныхъ сторонъ мѣстнаго податнаго строя. При всемъ ощущеніи необходимости дать новый уставъ для сельскихъ общинъ, который водворилъ бы повсемѣстно одинаковыя права голоса и выборовъ, необходимость упорядочить самую основу этихъ правъ—общинныя повинности—упускалась вовсе изъ виду. Только съ изданіемъ новаго уѣзднаго положенія она была наконецъ признана въ принципѣ, какъ правительствомъ, такъ и палатами. Поводомъ было то, что, при составленіи распредѣленія уѣздныхъ налоговъ въ новомъ у. уставѣ, возникли пренія и о важнѣйшихъ пунктахъ общиннаго обложенія, которыя впрочемъ до времени разрѣшились сдѣлкою, удовлетворившею существеннѣйшимъ цѣлямъ. Уѣздная реформа однакоже настоятельно указывала на необходимость реформы и общиннаго управленія. Успѣху реформы мѣшало, какъ замѣчаетъ Гнейстъ, то, что и правительство, и сеймы, и ученый міръ, и общественное мнѣніе вели долговременный споръ объ истинномъ видѣ городскаго и сельскаго общиннаго строя, объ уѣздномъ и провинціальномъ управленіи, не имѣя достаточныхъ свѣдѣній о размѣрахъ общиннаго бремени и о способахъ его распредѣленія. Даже еще въ началѣ 1860-хъ гг. знали только приблизительно, что въ 8 провинціяхъ королевства имѣется около 1000 городовъ, до 30 т. сельскихъ общинъ, около 15 т. владѣльческихъ округовъ; что большею частію они очень малы; что собственность общинъ представляетъ цѣнность свыше 100 м. талеровъ; что собирается около 15 м. талеровъ налоговъ для общинныхъ нуждъ, около $3^1/_2$ м. тал. для церквей и церковныхъ домовъ, около 6 м. т. для училищъ и наконецъ,—что на потребности уѣздовъ требуется нѣсколько болѣе 2 м. т., а на потребности провинцій нѣсколько меньше этой суммы. Потребность въ статистическихъ данныхъ, какъ руководствѣ при проектированіи новаго законодательства, такъ мало была сознаваема бюрократіей, что даже доставленіе отвѣтовъ на вопросы статистическаго бюро встрѣчало съ ея стороны упорное сопротивленіе. Новые провинціальные уставы нисколько не помогли разъясненію вопроса объ общинномъ обложеніи, такъ какъ провинціи, получивъ богатыя пособія отъ казны, въ особыхъ провинціальныхъ сборахъ не нуждаются. Незначительность уѣздныхъ сборовъ тоже не способна была возбудить особенный интересъ къ вопросамъ мѣстнаго обложенія. А при отсутствіи статистики сборовъ никому и въ голову не приходило, что вопросъ объ устроеніи общинныхъ сборовъ есть вопросъ о суммѣ 200 м. марокъ!

Приводя всѣ эти соображенія Гнейстъ *) выражаетъ надежду, что малоуспѣшность доселѣ бывшихъ работъ убѣдитъ правительство, что не слѣдуетъ приниматься за выработку новыхъ проектовъ безъ предварительныхъ статистичес-

*) Die Preussische Finanzreform, 1881.

кихъ работъ. Съ другой стороны онъ отдаетъ должное наукѣ заявляя, что практическій выходъ изъ затрудненія, пока безъ изданія новыхъ законовъ, сдѣлался возможнымъ только благодаря наукѣ и въ особенности статистикѣ. Эту помощь науки финансовому дѣлу общинъ Гнейстъ видитъ въ слѣдующихъ трехъ обстоятельствахъ: 1) Въ признаніи, что пошлинный принципъ т. е. оплата отдѣльныхъ услугъ общиннаго хозяйства можетъ съ полнымъ основаніемъ въ немъ примѣняться. И дѣйствительно принципъ этотъ вполнѣ успѣшно примѣняется во всѣхъ 170 крупныхъ общинахъ Пруссіи. 2) Въ признаніи удобства косвенныхъ налоговъ въ мѣстномъ обложеніи. Если система octrois вообще неудобна, то нельзя сказать того же объ обложеніи тѣхъ объектовъ, которые не составляютъ коренной потребности для существованія; таковы: пиво (облагаемое въ Пруссіи накладками на государственный налогъ—Braumalzsteuer) и газъ, который можно облагать налогомъ съ потребленія тамъ, гдѣ онъ дешевъ. «Теперь оставлено уже, говоритъ Гнейстъ, то воззрѣніе на косвенные налоги, въ силу котораго старались лишь перечислять соединенныя съ ними затрудненія для торговыхъ сношеній и убытки частныхъ лицъ, вычисляя ихъ до копѣйки и вовсе не признавая существованія пользы ихъ для общественнаго хозяйства и выгоды избѣжанія другихъ налоговъ, тяжкихъ и уже никакъ не менѣе угнетающихъ частное хозяйство». 3) Третье обстоятельство, указываемое Гнейстомъ, то, что есть много выгодныхъ предпріятій, служащихъ къ удовлетворенію потребностей мѣстнаго населенія и для потребностей уличнаго движенія, которыя съ удобствомъ могутъ находиться въ рукахъ общинныхъ властей. Выручка отъ такихъ предпріятій и можетъ идти на облегченіе непосредственной податной тягости. «Долго господствовавшее воззрѣніе, замѣчаетъ опять Гнейстъ, устранявшее государство и общину отъ всякихъ промышленныхъ прибылей, можно также считать теперь уже устарѣвшимъ» *). Онъ надѣется, что современемъ доходами отъ этихъ общественныхъ предпріятій будетъ покрываться до половины общинныхъ расходовъ, но не думаетъ, чтобъ чрезъ это могли уменьшиться въ будущемъ прямые налоги: потребности общинъ, особенно по учебной и дорожной части, не допустятъ этого. Скорѣе надо ожидать увеличенія: въ послѣднія 10 — 15 лѣтъ общественное мнѣніе очень озабочивается этимъ ростомъ налоговъ въ городскихъ общинахъ. Сила обстоятельствъ заставила отступить отъ тѣхъ правилъ, которыми общинный уставъ 1850 г., городовыя положенія начиная съ 1853 г., законъ 1856 г. о новомъ устройствѣ налоговъ въ сельскихъ общинахъ и наконецъ министерская инструкція старались сохранить въ обложеніи извѣстное равновѣсіе между личнымъ и реальнымъ обложеніемъ **). Вмѣсто того встрѣчаемъ теперь пест-

*) Въ ряду такихъ удобныхъ для общинъ (конечно городскихъ) предпріятій Гнейстъ указываетъ: газовыя и водопроводныя учрежденія, желѣзно-конныя дороги, омнибусы, рынки, бойни, складочныя мѣста, доки, гавани, прачечныя, купальни и пр.

**) Правила эти, какъ извѣстно, состояли въ слѣдующемъ: 1) не дозволены безъ разрѣшенія ближайшаго начальства (Aufsichtsbehörde) накладки на подоходный налогъ и вообще накладки свыше 50%, равно какъ и неравномѣрныя накладки на

рую смѣсь системъ обложенія по отдѣльнымъ общинамъ: здѣсь, или который нибудь изъ налоговъ—поземельный, подомовый или промысловый вовсе освобождается отъ накладокъ, или облагается ими въ самомъ маломъ размѣрѣ, между тѣмъ какъ подоходный общинный налогъ все растетъ, превышая въ нѣк. общинахъ уже въ 6 разъ оклады государственныхъ класснаго и подоходнаго налоговъ. Еще больше путаницы представляетъ группа новѣйшихъ самостоятельныхъ общинныхъ подоходныхъ налоговъ. «Не найти, замѣчаетъ Гнейстъ, двухъ городовъ рядомъ, которые имѣли бы одинаковый составъ обложенія и еще труднѣе найти пару уѣздовъ, сходныхъ въ этомъ отношеніи».

При всемъ разнообразіи сборовъ можно однако примѣтить довольно постоянное прогрессивное стремленіе къ передвиженію общинныхъ налоговъ съ поземельной собственности на личные доходы мѣстнаго населенія, иначе сказать—постоянное развитіе подоходнаго налога. Такъ напримѣръ въ 1869 г. собрано было въ общинахъ накладками на поземельный и подомовый налоги и «особыми» реальными налогами 2.146.377 талеровъ, а накладками на классный, подоходный и промысловый налоги и особыми личными налогами 8.309.816 т. Если взять отдѣльно городскія общины, то перевѣсъ этотъ оказывается еще значительнѣе; здѣсь содѣйствовала этому особенно отмѣна налога на помолъ и мясо, замѣненнаго преимущественно личнымъ обложеніемъ. Это можно легко объяснить развитіемъ идеи общности обложенія, осуществляемой всего лучше подоходнымъ налогомъ, между тѣмъ какъ дальнѣйшее обремененіе недвижимой собственности представляется уже несправедливымъ. Кромѣ того развитію личнаго обложенія содѣйствуетъ и то, что, при существующемъ строѣ мѣстнаго представительства въ Пруссіи, въ немъ преобладаютъ владѣльцы недвижимости, иногда можетъ быть даже и незамѣтно для себя самихъ увлекаемые интересами своими къ расширенію личнаго обложенія. Расширеніе это впрочемъ почти не коснулось промысловаго налога, что объясняется тѣмъ, что раскладка государственнаго промысловаго налога стала очень неравномѣрна вслѣдствіе развитія крупной промышленности, такъ что налогъ упадаетъ съ особенною тяжестью на среднюю и мелкую промышленность. Между тѣмъ необходимость повышенія общинныхъ налоговъ чувствуется все сильнѣе, а средство къ этому, замѣчаетъ Гнейстъ съ неудовольствіемъ, согласно господствующимъ экономическимъ теоріямъ, видѣли пока именно только въ расширеніи общинно-подоходнаго обложенія, забывая о практическихъ затрудненіяхъ, съ нимъ со-

---

гос. подати; 2) предписанъ цѣлый рядъ предосторожностей при разрѣшеніи самостоятельнаго общиннаго подоходнаго налога; 3) при переустройствѣ общинныхъ повинностей приказано обращать вниманіе на то, чтобы онѣ распредѣлялись сообразно существующимъ въ общинахъ градаціямъ поземельной собственности и отношеній классовъ; 4) привлеченіе поземельнаго и подомоваго налоговъ къ уѣздному обложенію дозволено въ размѣрѣ не менѣе половины и не свыше полнаго оклада, какой взимается съ классной и подоходной податей; поземельный налогъ дозволено еще привлекать къ уѣздному обложенію на устройство путей сообщенія въ высшемъ процентѣ, чѣмъ къ прочимъ у. налогамъ.

пряженныхъ. Въ такомъ видѣ и выработалось путемъ общинныхъ постановленій современное состояніе общиннаго обложенія. «Но, замѣчаетъ Гнейстъ, ни масса общинныхъ постановленій, ни административныя распоряженія и рѣшенія не содержатъ въ себѣ никакого осязательнаго начала, руководившаго установленіемъ мѣры привлеченія отдѣльныхъ видовъ налоговъ. Тутъ просто предполагается, что завѣдующія учрежденія съумѣютъ найти приличную мѣру». Но предположеніе это опровергается тѣмъ, что никакой такой мѣры, ни постоянства въ ней не установилось: городскія накладки представляютъ скачки отъ 5 до 600% и не только по мѣстностямъ, но и по времени, по различнымъ годамъ. Далѣе — перевѣсъ городскихъ налоговъ надъ сборами сельскихъ общинъ (не смотря на бо́льшую численность этихъ послѣднихъ) такъ великъ, что обложеніе личныхъ доходовъ къ обложенію недвижимости относится теперь какъ 4 : 1. Это возрастающее передвиженіе мѣстнаго обложенія съ одного объекта на другой не можетъ не возбуждать нѣкоторыхъ опасеній: дѣйствительно накладки 100 — 600% на классную и подоходную подати и въ 50—200% на поземельную и подомовую нельзя кажется не признать чрезмѣрными, какъ это уже и признано нѣкоторыми авторитетами экономической науки. Потребность въ облегченіи общинныхъ налоговъ стала очень ощутительна: сдѣланы многочисленныя сбавки въ налогахъ, стали давать пособія, родилась мысль о передачѣ общинамъ государственныхъ поземельнаго и подомоваго налоговъ. Въ результатѣ для провинцій и уѣздовъ вопросъ о ихъ самоуправленіи порѣшенъ былъ назначеніемъ крупныхъ казенныхъ пособій. Но при затруднительномъ состояніи хозяйства общинъ надо было и имъ заручиться пособіями: и вотъ 888 городскихъ управленій и депутацій представили ландтагу прошеніе о предоставленіи городамъ $^1/_2$ казеннаго подомоваго налога; а значительное число сельскохозяйственныхъ обществъ постановили резолюцію о предоставленіи $^1/_2$ государственнаго поземельнаго налога въ пользу сельскихъ общинъ. Гнейстъ находитъ эти требованія невыполнимыми, видя препятствіе въ существованіи владѣльческихъ округовъ (Gutsbezirke), вслѣдствіе чего выходитъ, что почти у 2 м. сельскаго населенія общинныя нужды удовлетворяются не налогами, а повинностями частной собственности, издавна лежащими на ней въ силу патримоніальныхъ правъ. Хотя права эти уже прекратились, но повинности остались лежать на поземельной собственности, которая съ ними вмѣстѣ и переходитъ изъ рукъ въ руки. Законъ предписываетъ упраздненіе этихъ отношеній, но нѣтъ юридическаго основанія упразднять реальныя повинности безвозмездно. Дѣйствительный размѣръ этихъ повинностей (на призрѣніе бѣдныхъ, дорожной и пр.) нерѣдко гораздо меньше половины поземельнаго налога тѣхъ имѣній; поэтому передача земству $^1/_2$ этого налога была бы подаркомъ для владѣльцевъ; а тамъ, гдѣ повинности уже теперь составляютъ $^1/_2$ или больше $^1/_2$ поземельнаго налога, такая передача представляла бы скидку въ налогѣ въ пользу той-же частной собственности. Такія облегченія имѣли бы свое оправданіе, еслибы можно было предоставить ихъ въ той же

мѣрѣ податнымъ плательщикамъ общинъ. Но вѣдь общинныя повинности частныхъ имѣній и таковыя же податной общины—величины несоизмѣримыя: первыя опредѣленны, вторыя ежегодно измѣняются съ перемѣной отношеній владѣнія и съ передвиженіемъ населенія. Въ настоящее время эти уступки конечно были бы пріятнымъ подаркомъ; но для будущихъ пріобрѣтателей имѣній этого уже не будетъ и тѣмъ тяжеле и непріятнѣе будетъ имъ казаться каждое увеличеніе общинныхъ повинностей, столь неизбѣжное съ развитіемъ потребностей. Гнейстъ слѣдовательно противъ реформы существующихъ поземельныхъ повинностей, хотя и говоритъ, что положеніе помѣстій въ общинномъ союзѣ составляетъ аномалію. Но аномалія должна же быть устранена и повидимому будущая необходимость увеличенія повинностей и соединенное съ нимъ недовольство будущихъ собственниковъ не должны бы удерживать отъ реформы, способной осуществить податное уравненіе помѣстій съ прочими землями. Тѣмъ болѣе, что неизбѣжное возрастаніе общиннаго податнаго бремени со временемъ вѣроятно коснется и повинностей помѣстій. Развивая далѣе свои соображенія Гнейстъ находитъ, что для мелкихъ общинъ уступка половины поземельнаго и подомоваго налоговъ была бы чувствительнымъ благодѣяніемъ и во многихъ общинахъ покрыла бы всѣ ихъ потребности; но въ будущемъ ему видится тутъ возможность отказа владѣльцевъ недвижимой собственности принимать на себя новыя повинности, въ виду платежа ею въ мѣстный доходъ половины вышеупомянутыхъ налоговъ; опасается онъ также неудовольствія нанимателей и плательщиковъ подоходнаго налога, на которыхъ падутъ эти надбавки...«Для большихъ городскихъ общинъ скидка въ поземельномъ налогѣ, говоритъ Гнейстъ, не можетъ имѣть никакого значенія, а обращеніе въ городскую казну подомоваго налога, даже цѣликомъ, способно покрыть лишь небольшую долю потребностей городскаго хозяйства. Тогда какъ домовладѣльцы, съ своей стороны, будутъ считать платимую ими городу бывшую казенную долю подомоваго налога столь значительнымъ платежемъ, что будутъ усердно стараться всѣ вновь учреждаемые сборы обращать на плательщиковъ подоходнаго налога». Тутъ Гнейстъ повидимому забылъ, что домовладѣльцы и сами состоятъ плательщиками этого налога. «Вообще, заключаетъ онъ, всѣ такія предложенія противорѣчатъ опыту, показывающему, что въ простыхъ облегченіяхъ налоговъ нѣтъ толку, что полученное благодѣяніе скоро забывается, что въ облегченіяхъ плательщики видятъ лишь признаніе того, что бремя было слишкомъ велико; вслѣдствіе же всего этого новыя податныя требованія встрѣчаются ими съ явнымъ неудовольствіемъ. Слѣдуетъ остерегаться, напоминаетъ онъ далѣе, вступать на опасный путь обѣщанія облегченій въ налогахъ; вособенности же государство должно избѣгать тѣхъ мѣръ, которыя, довольствуясь призракомъ временнаго благодѣянія, оставляютъ нетронутыми самые корни зла и такимъ образомъ готовятъ будущему времени двойныя затрудненія». Можно обѣими руками подписаться подъ этими словами почтеннаго ученаго.

Въ виду жалобъ на неблагоустройство общиннаго обложенія правительство неоднократно, со времени обсужденія новаго провинціальнаго закона, давало обѣщаніе выработать проектъ закона о реформѣ общинныхъ сборовъ. Наконецъ явились въ 1876—79 гг., одинъ за другимъ, 4 проекта, послѣдовательно передѣлывавшіеся правительствомъ, вслѣдствіе замѣчаній, сдѣланныхъ парламентскою коммиссіею при ихъ разсмотрѣніи. Проектъ 1876 г. былъ совершенно неудаченъ, какъ вовсе несоотвѣтствовавшій желаніямъ и интересамъ общинъ *). Въ этомъ проектѣ предполагалось привести все мѣстное обложеніе главнымъ образомъ къ накладкамъ на государственные подоходные налоги (т. е классный и собственно подоходный), не устраняя и накладокъ на налоги поземельный и подомовый, и допуская ихъ, въ случаѣ надобности, также на налогъ промысловый. Подводя подъ одинъ уровень обложенія всѣ эти различные налоги составители проекта забыли, что налоги эти неоднородны между собою, что налоги на недвижимую собственность взимаются не съ чистаго, а съ валоваго дохода, упадая одинаково, какъ на собственность, обремененную долгами, такъ и на свободную отъ нихъ. Причемъ невозможно водворить равновѣсія даже и между накладками на поземельный и подомовый налоги, ибо первый контингентированъ, тогда какъ второй, подвергаясь періодическимъ пересмотрамъ, постепенно возрастаетъ. Что же касается промысловаго налога, то онъ, какъ неимѣющій подоходнаго основанія, а взимаемый по объему, по внѣшнимъ признакамъ обширности предпріятій, вовсе не можетъ быть поставленъ въ данномъ случаѣ въ условія, одинаковыя съ подоходнымъ налогомъ. Недостатки дѣйствующей системы прямаго обложенія въ Пруссіи столь значительны, что накладные мѣстные сборы, обыкновенно вдвое и втрое превышающіе оклады государственныхъ прямыхъ налоговъ, легли бы чрезвычайною и неравномѣрною тяжестью на ихъ плательщиковъ. Для такого однообразнаго отношенія, какое предложено было въ проектѣ, необходимо было бы сперва ввести общее чистоподоходное обложеніе; а доколѣ этого нѣтъ, общины вправѣ требовать, чтобъ имъ предоставлено было устроить свое обложеніе независимо отъ государственнаго. Этого права не отрицало впрочемъ и правительство: въ запискѣ, приложенной къ проекту, прямо было сказано, что было бы несправедливымъ стѣсненіемъ автономіи общинъ предписывать имъ строго держаться системы государственныхъ налоговъ, равно какъ и вовсе запрещать болѣе или менѣе сильное обложеніе того или другаго изъ государственныхъ прямыхъ налоговъ.—Далѣе, кладя классный и подоходный налоги въ основу общиннаго обложенія, всилу того, что только этимъ путемъ *всѣ* жители общины привлекутся къ участію въ общинныхъ расходахъ, — проектъ не допускалъ однако полной свободы отъ общиннаго обложенія налоговъ поземельнаго, подомоваго и промысловаго, находя привлеченіе ихъ нужнымъ въ качествѣ пособія на

*) Kotze, Gesetz-Entwurf betreffend die Aufbringung der Gemeindesteuern in Preussen, nebst der dazu ergangenen Denkschrift etc. 1877.

расходы для хозяйственныхъ цѣлей и для устраненія тяжести обложенія, могущей оказаться чрезмѣрною, если оно будетъ исключительно личное.

Проектъ 1879 г., расходясь въ частностяхъ съ проектомъ 1876 г., построенъ на тѣхъ же основныхъ началахъ. Поправки, сдѣланныя парламентскою коммиссіею не измѣнили его сущности. Въ основу общиннаго обложенія онъ тоже кладетъ подоходныя подати, объясняя, что «только этимъ путемъ можетъ осуществиться правило общаго соучастія въ несеніи общинныхъ налоговъ». Въ видѣ дополненія, на случай надобности, допускаются и накладки къ на поземельный и подомовый налоги, хотя и въ меньшей мѣрѣ, причемъ привлеченіе это оправдывается тѣмъ, что и поземельная собственность не должна быть освобождаема отъ обложенія въ виду существованія принципа услуги и возмездія и правила о болѣе сильномъ обложеніи налогами доходовъ фундированныхъ. Допускается также и привлеченіе промысловаго налога. Но при этомъ позволяется замѣнять накладки на государственные поземельный, подомовый и промысловый налоги, съ согласія министровъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ, учрежденіемъ особыхъ общинныхъ сборовъ съ земель и промысловъ. Кромѣ накладокъ на промысловый налогъ всѣ прочія накладки поставлены между собою въ такую связь, что ни одна изъ нихъ не допускается безъ учрежденія въ тоже время и всѣхъ прочихъ. Взаимныя отношенія объема накладокъ на различные налоги даны слѣдующія: накладки на поземельный налогъ въ сельскихъ общинахъ и на подомовый въ городскихъ должны заключаться въ предѣлахъ отъ $^1/_2$ до $^1/_1$ того размѣра, въ какомъ привлекаются налоги классный и подоходный. И наоборотъ, подомовый налогъ въ сельскихъ общинахъ и поземельный въ городскихъ могутъ быть привлекаемы лишь въ размѣрѣ $^1/_4$—$^3/_4$ накладокъ на подоходные налоги. Но съ согласія начальства дозволяется понижать накладки на поземельный и подомовый налоги до $^1/_2$ вышеуказаннаго наименьшаго размѣра; а въ тѣхъ общинахъ, гдѣ доселѣ мѣстные сборы раскладывались исключительно или преимущественно на эти 2 налога или какимъ либо подобнымъ образомъ, тамъ допускаются повышать ихъ до размѣра, существовавшаго раньше изданія проектируемаго закона. Съ другой стороны, съ согласія провинціальнаго совѣта, даваемаго впрочемъ не болѣе какъ на 10 лѣтъ, поземельный и подомовый налоги могутъ быть и вовсе освобождаемы отъ накладокъ. Наконецъ, въ случаѣ существованія гдѣ либо особыхъ сборовъ съ поземельной собственности, ихъ процентное отношеніе къ государственнымъ налогамъ на недвижимую собственность должно слѣдовать вышеизложеннымъ правиламъ проекта. Первые два разряда классной подати дозволяется разлагать, каждый, на два подраздѣленія, съ соотвѣтственнымъ измѣненіемъ въ окладахъ и съ допущеніемъ меньшаго процента обложенія, причемъ процентъ оклада 2-го разряда дозволяется понижать до $^1/_2$ того процента, какимъ облагаются высшіе разряды, а самый низшій разрядъ дозволяется и совсѣмъ освобождать отъ накладокъ. Промысловый налогъ можетъ быть привлекаемъ къ накладкамъ въ объемѣ, указанномъ для накладокъ на

подомовый налогъ въ сельскихъ мѣстностяхъ и на поземельный и. въ городахъ; но дозволяется понижать эти накладки ниже вышеупомянутаго минимума и не накладывать ихъ вовсе. Накладки же на налогъ съ бродячихъ промысловъ совсѣмъ не допускаются. Для различныхъ классовъ промысловаго налога накладки должны быть одинаковы. Гдѣ не будетъ накладокъ на промысловый налогъ, тамъ накладки на налогъ съ строеній промышленныхъ могутъ идти до двойной суммы основнаго оклада. Для накладокъ на классный и подоходный налоги, свыше 300% и на поземельный, подомовый и промысловый свыше 150%, со включеніемъ особыхъ прямыхъ общинныхъ налоговъ, слѣдуетъ имѣть разрѣшеніе оберъ-президента провинціи.

Особыхъ прямыхъ общинныхъ налоговъ непосредственно съ дохода не дозволяется, ни взимать, если они есть, ни вновь учреждать. Прочіе же особенные прямые общинные налоги могутъ оставаться, съ согласія начальства и даже быть повышаемы, съ дозволенія провинціальнаго совѣта. Измѣненія же въ нихъ и введеніе ихъ вновь дѣлаются съ разрѣшенія министровъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ. Тѣже правила должны быть соблюдаемы и относительно существующихъ уже косвенныхъ налоговъ, равно какъ и введенія ихъ вновь. Но налоги на помолъ и мясо и вообще обложеніе ввоза въ города не допускаются*). Общинныя учрежденія и предпріятія, приносящія особыя выгоды нѣкоторымъ владѣніямъ въ округѣ общины или отдѣльному классу ея жителей, могутъ давать поводъ къ соотвѣтственному повышенію обложенія такихъ частей или классовъ.

Изъ различныхъ видовъ недвижимой собственности общинному обложенію подлежатъ: a) недвижимость, привлекаемая къ государственнымъ поземельному и подомовому налогамъ, кромѣ отведенной въ пользованіе духовенства, церковнослужителей и учителей начальныхъ школъ; b) изъ числа земель и строеній, служащихъ для общественныхъ, благотворительныхъ и т. п. цѣлей, подлежатъ налогу въ пользу общинъ части ихъ, не служащія непосредственно для этихъ цѣлей: онѣ оцѣниваются какъ бы для государственнаго налога (fingirte Einschätzung); c) казенныя квартиры служащихъ лицъ (кромѣ квартиръ духовенства, церковнослужителей и учителей низшихъ школъ), зданія казенныхъ желѣзныхъ дорогъ и всѣ промышленныя казенныя зданія; d) подлежатъ налогу также и строенія, принадлежащія членамъ королевскаго дома и бывшимъ царствующимъ домамъ Ганновера, Кургессена и Нассау, кромѣ прусскихъ королевскихъ дворцовъ. При этомъ вновь выстроенныя и капитально перестроенныя зданія могутъ быть подвергаемы общинному обложенію и раньше обложенія государственнымъ налогомъ, отъ котораго онѣ по закону имѣютъ 2-лѣтнюю льготу.—Лѣса дозволяется облагать въ пользу общинъ лишь въ половину и нисходя до $^1/_4$ доли противъ обложенія земель. Особыя, на юридической основѣ существующія изъятія нѣкоторыхъ земель отъ общинныхъ нало-

*) Въ правительственномъ проектѣ предполагалось дозволить учрежденіе въ городахъ общиннаго налога на мясо.

товъ сохраняютъ свою силу; но общины могутъ выкупать оныя по 20-лѣтней сложности ихъ податной оцѣнки.

Изъ промысловъ подлежатъ общинному обложенію: a) всѣ тѣ, которые обложены государственнымъ промысловымъ налогомъ; b) винокуренные заводы, работающіе почти исключительно не изъ собственныхъ матеріаловъ; c) горные промыслы, производимые въ объемѣ, соотвѣтствующемъ крупной и средней торговлѣ. Казенныя промышленныя предпріятія, кромѣ этихъ двухъ послѣднихъ случаевъ, также подлежатъ общинному налогу.

Прочимъ прямымъ налогамъ,особенности же накладкамъ на классную и подоходную подати подлежатъ: a) всѣ лица, имѣющія постоянное жительство въ общинѣ и пребывающія въ ней свыше 3 мѣсяцевъ; b) чиновники, служащіе и отставные, за нѣкоторыми изъятіями. Лица, непринадлежащія къ общинѣ, но пребывающія въ ней долѣе 3 мѣсяцевъ, или имѣющія въ ней недвижимую собственность, аренду или горный промыселъ, — а также акціонерныя общества, разныя промышленныя товарищества и вообще юридическія лица, особенности — казна, общины и союзы общинъ (weitere Kommunalverbände) — подлежатъ налогу съ доходовъ, получаемыхъ ими отъ земель, промысловъ и пр., въ данной общинѣ находящихся.

Отъ накладокъ на классную и подоходную подати освобождаются всѣ тѣ, которые не подлежатъ государственному обложенію этими налогами. Дозволяется однако подвергать тѣхъ изъ этихъ лицъ, доходъ которыхъ ниже 420 марокъ, платежу въ пользу общины оклада въ 1 марку при доходѣ отъ 180 до 300 м. и въ 2 марки при доходѣ въ 300 — 420 м. Прочія лица, изъятыя отъ класснаго налога, также могутъ быть облагаемы сборомъ въ 2 марки. Оцѣнка для обложенія лицъ, неподлежащихъ государственному налогу, дѣлается начальникомъ общины, при помощи общиннаго представительства или особой коммиссіи.

Далѣе въ проектѣ излагаются разныя подробности, между прочимъ и о томъ, что и у кого слѣдуетъ считать податнымъ доходомъ въ данной общинѣ — и какъ распредѣлять между общинами сборы съ предпріятій, обнимающихъ собою по нѣскольку общинъ.

Сверхъ всѣхъ вышеупомянутыхъ сборовъ проектъ предоставлялъ общинамъ взимать еще особые сборы за пользованіе общинными учрежденіями и предпріятіями. Натуральныя повинности предполагалось предоставить общинамъ переводить на деньги, раскладывая слѣдующія за нихъ суммы по тѣмъ же правиламъ, какъ и общинные налоги.

Въ мотивахъ, сопровождавшихъ проектъ закона, высказывалась надежда, что онъ устранитъ наконецъ то, зачастую неимѣющее никакого внутренняго основанія, разнообразіе, которое донынѣ господствуетъ въ обложеніи не только по провинціямъ, но и по городамъ и селеніямъ *); далѣе, что удастся устано-

*) Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ даже вовсе нѣтъ достаточно оформленныхъ закономъ правилъ о взиманіи общинныхъ налоговъ. Въ такомъ положеніи находятся особенности: сельскія общины въ восточныхъ провинціяхъ Пруссіи, въ Шлезвигъ-Голстейнѣ и отчасти въ Гессенъ-Нассау.

вить болѣе правильное отношеніе или нѣкоторое равновѣсіе между личнымъ и реальнымъ обложеніемъ. Главнымъ же образомъ составители проекта стремились къ устраненію важнѣйшаго недостатка, неизбѣжнаго при дѣйствіи прежнихъ правилъ, именно — двойственнаго обложенія одного и тогоже дохода по различнымъ общинамъ, являющагося какъ извѣстно вслѣдствіе того, что одно и тоже податное лицо имѣетъ иногда пребываніе въ двухъ и болѣе общинахъ, или—что юридическое лицо имѣетъ учрежденія въ различныхъ мѣстностяхъ.

Объяснительныя записки къ проектамъ, обсужденіе ихъ въ палатѣ и доклады парламентскихъ коммиссій даютъ богатый матеріалъ для сужденій о современномъ состояніи общиннаго обложенія въ Пруссіи. Изъ матеріала этого можно видѣть, что относительно важнѣйшихъ пунктовъ разногласій не было; такъ: 1) оставлялись безъ измѣненій основные субъекты общинныхъ повинностей (Gemeindelasten): города, сельскія общины и владѣльческіе округи; 2) нормальною системою общинныхъ налоговъ признавалась вообще система накладокъ на государственные прямые налоги, но съ установленіемъ нормальнаго отношенія между накладками на различные виды ихъ; 3) для обложенія землевладѣльцевъ и промышленниковъ, живущихъ внѣ данной общины, также—юридическихъ лицъ, акціонерныхъ обществъ, горныхъ промысловъ и казны оставлялись въ силѣ дѣйствующія постановленія, съ принятіемъ мѣръ къ устраненію нѣкоторыхъ неудобствъ и къ разрѣшенію спорныхъ вопросовъ.

Доклады коммиссій не подвергались парламентскому разсмотрѣнію и вообще послѣ неудачи, постигшей проектъ 1879 г. правительство рѣшилось воздержаться отъ внесенія новыхъ обширныхъ проектовъ общиннаго обложенія, такъ какъ въ виду установившагося соглашенія относительно облеченія его въ форму накладокъ на государственныя подати, вопросъ можетъ окончательно разрѣшиться только съ окончаніемъ реформы этихъ послѣднихъ. Реформа же эта еще только отчасти выполнена отмѣною низшихъ степеней окладовъ классной подати, нѣкоторымъ измѣненіемъ существующей скалы окладовъ и введеніемъ налога на доходъ съ капитала. Съ другой стороны однако настоятельная потребность въ рѣшеніи нѣкоторыхъ вопросовъ общиннаго обложенія не позволила правительству оставаться въ этомъ выжидательномъ положеніи: таковы были вопросы: объ общинномъ обложеніи казны, юридическихъ лицъ, акціонерныхъ обществъ и лицъ, несостоящихъ членами общины (Forensen). Особенно требовалось разъясненіе всего этого вслѣдствіе перехода въ казну значительной части желѣзныхъ дорогъ и требовалось особенно въ интересахъ сельскихъ общинъ, неимѣющихъ права (кромѣ общинъ обѣихъ западныхъ провинцій) облагать доходы казны, юридическихъ лицъ и акціонерныхъ обществъ,—а также интересами городовъ Ганноверской провинціи. Удовлетворить хотя одному изъ этихъ существенныхъ требованій спеціальнымъ закономъ для всего государства рѣшилась было сама палата депутатовъ, членъ которой Штенгель и внесъ въ 1882 г. проектъ закона о привлеченіи юридическихъ лицъ къ общиннымъ налогамъ въ сельскихъ общинахъ семи восточныхъ провинцій и Шлез-

вигъ-Голштейна, съ примѣненіемъ къ сельскимъ общинамъ постановленій объ этомъ мѣстныхъ городовыхъ положеній. Трое депутатовъ сдѣлали еще дополнительныя предложенія въ смыслѣ распространенія этихъ правилъ на всѣ общины герцогства Нассау и округа Висбаденъ. Далѣе депутатъ Грумбрехтъ предложилъ попросить правительство о внесеніи проекта закона объ обложеніи нечленовъ общинъ, юридическихъ и т. п. лицъ. Составленіе проекта закона однако затянулось вслѣдствіе разныхъ затрудненій, такъ что, уступая требованіямъ Палаты, правительство рѣшилось удовлетворить важнѣйшимъ нуждамъ временнымъ закономъ (Nothgesetz). Это былъ законъ «о дополненіи и измѣненіи нѣкоторыхъ постановленій о взиманіи прямыхъ общинныхъ налоговъ съ дохода». Проектъ этого закона, внесенный сначала правительствомъ, 18 февраля 1884 г., а потомъ 28 января 1885 г. депутатами von Huene и Lieber'омъ, послѣ двукратнаго разсмотрѣнія въ Палатахъ и ихъ коммиссіяхъ, былъ ими наконецъ принятъ и 27 іюля 1885 г. утвержденъ верховною властью, въ качествѣ закона, временно-вызваннаго необходимостью (Kommunalsteuer-Nothgesetz), который имѣетъ быть согласно надобности измѣненъ при изданіи окончательнаго закона объ общинныхъ налогахъ. Это временное назначеніе закона 1885 г. имѣлось въ виду и при самомъ обсужденіи его проекта. Съ другой стороны однако въ тоже время на нѣкоторыя изъ его постановленій (какъ-то: объ обложеніи доходовъ акціонерныхъ обществъ, частныхъ ж. дорогъ, горныхъ товариществъ и пр , объ избѣжаніи двойственнаго обложенія, о мѣстѣ податнаго жительства чиновниковъ) уже при самомъ его изданіи смотрѣли, какъ на предварительныя рѣшенія затрогиваемыхъ ими вопросовъ, которыя должны перейти и въ подробный окончательный законъ безъ перемѣны, если опытъ не укажетъ необходимости въ оной.

Дѣйствіе закона 27 іюля 1885 г. распространяется на всѣ владѣнія Пруссіи, кромѣ Гогенцоллерна, остающагося при своей системѣ общиннаго обложенія. Примѣняется онъ ко всѣмъ прямымъ общиннымъ налогамъ на доходъ, не касаясь накладокъ на государственный поземельный, подомовый и промысловый налоги, ни особыхъ общинныхъ реальныхъ, личныхъ и косвенныхъ налоговъ. Онъ рѣшаетъ лишь важнѣйшіе вопросы, дававшіе особенные поводы къ сомнѣніямъ; такъ въ отношеніи обложенія доходовъ юридическихъ лицъ и нечленовъ общинъ имъ постановляется слѣдующее: акціонерныя общества, командитныя товарищества на акціяхъ, горныя товарищества, промышленныя общества, внесенныя въ списки (eingetragene Genossenschaften) *) дѣятельность которыхъ идетъ далѣе кружка ихъ членовъ, юридическія лица, а также общины и союзы общинъ (weitere Kommunalverbände) подлежатъ въ пользу соотвѣтствующихъ общинъ налогу съ дохода, получаемаго ими отъ своихъ пред-

*) Общества, уставы которыхъ внесены въ Genossenschaftsregister. Здѣсь имѣются въ виду преимущественно промышленныя и хозяйственныя общества, Erwerbs-und Wirthschaftsgenossenschaften какъ ихъ разумѣетъ законъ 4 іюля 1868 г. Ср. Herrfurth u. Nöll, Kommunalabgabengesetz, 1886, стр. 38.

пріятій, по скольку онъ получается въ соотвѣтствующихъ общинахъ. Казна тоже подлежитъ этимъ сборамъ съ доходовъ отъ своихъ промысловъ, желѣзныхъ дорогъ, горныхъ разработокъ, доменъ и лѣсовъ, впредь до дальнѣйшаго устройства порядка привлеченія ея къ подоходному обложенію въ пользу общинъ, въ связи съ предполагаемою передачею общинамъ государственныхъ поземельнаго и подомоваго налоговъ. Каждая группа податныхъ государственныхъ земель (Grundstücks-Komplex) и всякое податное предпріятіе казны считается за самостоятельную податную личность. А что считать самостоятельнымъ промысломъ казны или ея горнымъ предпріятіемъ, то опредѣляетъ высшая администрація.

Далѣе платежу общинныхъ налоговъ подлежатъ и тѣ физическія лица, которыя, не живя въ общинѣ или пребывая въ ней менѣе 3 мѣсяцевъ, имѣютъ въ ней недвижимую собственность, промышленныя заведенія, желѣзныя дороги, горные и другіе осѣдлые промыслы (stehende Gewerbe) или арендуютъ что либо и т. д. Понятіе занятія арендованіемъ, промысломъ или горнымъ дѣломъ пріурочивается лишь къ тѣмъ общинамъ, въ которыхъ находится мѣстопребываніе предпріятія или его филіальное учрежденіе, производство, мѣсто продажи или агентура, уполномоченная самостоятельно вступать въ юридическія сдѣлки отъ имени владѣльца предпріятія. Желѣзнодорожныя предпріятія подлежатъ обложенію въ тѣхъ общинахъ, гдѣ находится мѣстопребываніе ихъ правленій, станція или какое либо самостоятельное заведеніе, мастерская и т. п. Напротивъ принадлежащія къ податному промыслу земли и учрежденія, находящіяся въ общинѣ, неимѣющей, согласно предъидущему правилу, права на взиманіе сбора, не подлежатъ въ ней обложенію. Если предпріятіе ведется не насчетъ собственника земель и заведеній, а сдается въ аренду, то арендный доходъ собственника подлежитъ обложенію въ тѣхъ общинахъ, въ которыхъ облагается самый доходъ отъ предпріятія.

Чистые податные доходы исчисляются, за нѣкоторыми исключеніями, по правиламъ производства оцѣнокъ для государственнаго подоходнаго налога *). Если есть оцѣнки для этого или класснаго налога, то онѣ обязательны и для общиннаго обложенія.

Относительно вычисленія чистаго дохода частныхъ желѣзныхъ дорогъ оставлены въ силѣ на будущее время правила законовъ 30 мая 1851 и 16 марта 1867 г., т. е. чистый доходъ ихъ выводится съ вычетомъ изъ валоваго дохода между прочимъ и желѣзнодорожнаго налога, расходовъ на проценты и погашеніе ихъ займовъ, тогда какъ по зак. 25 мая 1873 г. суммы, идущія на погашеніе и въ резервный фондъ — не вычитаются. Сумма податнаго дохода окончательно установляется на каждый годъ административнымъ, завѣдующимъ ж. дорогами учрежденіемъ (Eisenbahnkommissariat). Расчетъ дѣлался прежде по 3-лѣтней

*) При вычисленіи чистаго дохода отъ горныхъ промысловъ въ счетъ вычитаемыхъ расходовъ вводится и ежегодная скидка на истощеніе добываемыхъ веществъ.

сложности; теперь онъ производится по чистому доходу ближайшаго истекшаго года. Сдѣланный расчетъ можетъ быть обжалованъ передъ Министромъ публичныхъ работъ. Казенныя и на счетъ казны содержимыя ж. дороги тоже подлежатъ налогу въ пользу общинъ. Чистый ихъ доходъ опредѣляется превышеніемъ доходовъ надъ расходами, причемъ въ число послѣднихъ вводится и $3^1/_2\%$-ная оплата ихъ строительнаго капитала или того, за который они были пріобрѣтены казною *).

Чистый доходъ государственныхъ доменъ **) и лѣсовъ исчисляется по ихъ чистому податному доходу (Grundsteuerreiner(rag), соотвѣтственно тому отношенію, въ какомъ состоитъ къ этому доходу въ данной провинціи бюджетный избытокъ ***) доходовъ отъ этой гос. собственности надъ расходами, за вычетомъ лежащихъ на ней обязательствъ****) и расходовъ управленія. Отношеніе это окончательно установляется на каждый годъ постановленіемъ Министра сельскаго хозяйства, доменъ и лѣсовъ.

Въ избѣжаніе двойственнаго обложенія однихъ и тѣхъ же доходовъ указаны слѣдующія мѣры: доходы отъ промышленныхъ предпріятій, горныхъ промысловъ и желѣзныхъ дорогъ, дѣйствующихъ на территоріяхъ нѣсколькихъ общинъ, распредѣляются между этими общинами (если между ними и плательщиками несостоялось особаго соглашенія) по закону 1885 года слѣдующимъ образомъ: а) изъ доходовъ учрежденій страховыхъ, банковыхъ и кредитныхъ предоставляется для обложенія общинѣ, въ которой находится главное мѣсто пребыванія учрежденія, десятая часть дохода; остальное распредѣляется для обложенія на прочія общины пропорціонально вырученнымъ въ нихъ валовымъ доходамъ этихъ предпріятій; b) въ прочихъ случаяхъ берется въ основаніе расчета сумма расходовъ на жалованье, сдѣланныхъ предпріятіемъ въ каждой общинѣ, включая и процентныя доли (Tantiemen), идущія въ пользу завѣдующихъ и служащихъ. Впрочемъ при вычисленіи чистыхъ доходовъ желѣзныхъ дорогъ жалованье, вознагражденіе и процентныя доли персонала общаго управленія вычитаются только на половину, а персонала мастерскихъ и движенія на двѣ трети. Если станція, мѣсто операцій и т. п. захватываетъ предѣлы нѣсколькихъ общинъ, то сборъ распре-

*) Въ 1880—81 гг. капиталы эти составляли 3.319.354.557 м., что=293.541 марка за километръ пути.

**) Принадлежащіе казнѣ минеральные источники и заведенія при нихъ облагаются не какъ домены, а какъ промышленныя предпріятія.

***) Берется въ расчетъ бюджетный, т. е. предполагаемый избытокъ, потому что вычисленіе по дѣйствительному избытку затягивало бы уплату сбора до заключенія счетовъ. Притомъ же бюджетныя исчисленія дѣлаются по дѣйствительнымъ цифрамъ предъидущаго года.

****) Эту статью составляютъ: 1) 7.719.296 мар., идущія на содержаніе королевской фамиліи (зак. 17 янв. 1820 г.); 2) проценты займа 1820 г.=3.334.527 м. и его погашеніе; 3) выручка отъ продажи доменъ и лѣсовъ, какъ непричисляемая къ доходамъ, а идущая въ вѣдомство погашенія гос. долговъ.

дѣляется согласно мѣстнымъ отношеніямъ, площади пространства и цифрѣ расходовъ, причиняемыхъ общинамъ существованіемъ въ нихъ этихъ учрежденій. Въ пользу тѣхъ общинъ, которыя раньше 1 апрѣля 1880 г. имѣли право на полученіе доли изъ доходовъ ж. дорогъ казенныхъ и на счетъ казны содержимыхъ, обращается съ 1 апрѣля 1886 г. впредь на 5 лѣтъ половина, а на слѣдующее 5 лѣтіе $^2/_3$ ихъ податнаго чистаго дохода. Распредѣленіе этой доли между общинами дѣлается соотвѣтственно тому, каково оно было въ трехлѣтіе предшествовавшее 1 апрѣля 1880 г.; могущій-же оказаться остатокъ распредѣляется между всѣми общинами, имѣющими право на полученіе, согласно вышеизложеннымъ правиламъ, т. е. пропорціонально пространству, расходамъ общинъ и пр. По истеченіи же 10 лѣтъ вся эта общинная доля будетъ распредѣляться между общинами по вышеизложеннымъ правиламъ.

Исчисленіе вычитаемыхъ изъ валоваго дохода расходовъ на жалованье и содержаніе, а также валовыхъ доходовъ страховыхъ, банковыхъ и кредитныхъ учрежденій дѣлается по 3-лѣтней сложности, на основаніи ежегодно сообщаемыхъ этими учрежденіями общинамъ плановъ распредѣленія. Планы эти для общинъ необязательны и не должны касаться распредѣленія чистаго дохода на общины. Но общинамъ рекомендуется для облегченія себя и для избѣжанія споровъ брать въ соображеніе и эту раскладку.

При оцѣнкѣ доходовъ лицъ, живущихъ въ данной общинѣ и подлежащихъ въ ней подоходному общинному обложенію, непринимаются въ расчетъ тѣ изъ ихъ доходовъ, которые получаются ими отъ недвижимости, арендъ, промышленныхъ предпріятій, ж. дорогъ и горныхъ промысловъ, находящихся внѣ округа той общины, гдѣ они живутъ. Но община эта имѣетъ право, если доходъ подлежащій въ ней налогу составляетъ менѣе $^1/_4$ всего дохода лица, облагать полную $^1/_4$ этого дохода, съ соотвѣтственнымъ сокращеніемъ налога въ тѣхъ чужихъ общинахъ, откуда лицо получаетъ свои прочіе доходы.

По суммѣ всего дохода податнаго лица опредѣляется общая сумма налога и потомъ сумма эта понижается соотвѣтственно отношенію къ общей суммѣ дохода суммы тѣхъ частей его, которыя не подлежатъ обложенію.

Лица, привлекаемыя къ подоходному налогу въ нѣсколькихъ общинахъ разомъ, какъ имѣющія нѣсколько мѣстъ жительства или проживающія въ общинѣ свыше 3 мѣсяцевъ, подлежатъ въ каждой изъ такихъ общинъ платежу налога только съ части дохода, опредѣляемой дѣленіемъ его на число общинъ Исключаются однако изъ этого правила доходы, получаемые отъ поземельной собственности, арендованія, промысловъ, ж. дорогъ и горнаго дѣла, какъ предоставляемые сполна обложенію въ пользу тѣхъ общинъ, гдѣ они выручаются. Совсѣмъ здѣсь не берутся въ расчетъ тѣ общины, въ которыхъ податное лицо или его семейство вовсе не жили въ предшествовавшемъ году или жили менѣе 3 мѣсяцевъ. Если же доходъ лица въ тѣхъ изъ общинъ, въ которыхъ лицо или его семья жили въ предшествовавшемъ году долѣе 3 мѣсяцевъ, состав-

лятъ менѣе $^1/_4$ всего его дохода, то соблюдается вышеизложенное правило о взиманіи налога съ четверти дохода *).

Законъ 1885 г. обратилъ вниманіе и на опредѣленіе мѣста податной обязанности лицъ, состоящихъ на государственной службѣ (Beamte). Въ этомъ отношеніи прежнее правило **), по которому податнымъ мѣстомъ жительства этихъ лицъ считалось мѣсто ихъ служенія, было причиною все возрастающаго ущерба для поселеній, расположенныхъ въ сосѣдствѣ большихъ городовъ; такъ какъ чиновники, живя въ этихъ мѣстностяхъ, платили однако налоги не имъ, а городу. Законъ 1885 г. устранилъ эту несправедливость, и впредь на всемъ пространствѣ государства чиновники будутъ облагаться общинными налогами со всего своего дохода, служебнаго и частнаго, исключительно въ мѣстѣ своего жительства.

Вышеизложенныя правила новаго закона примѣняются и къ платежу сборовъ въ пользу уѣздовъ и провинцій, съ доходовъ какъ юридическихъ лицъ, обществъ и пр., такъ лицъ физическихъ. Но подлежатъ этимъ сборамъ всѣ эти субъекты, а равно и лица, несостоящія членами общинъ (Forensen), только въ томъ случаѣ, если они уже раньше закона 1885 г. подлежали имъ и притомъ именно въ подоходной формѣ ***).

Такъ какъ законъ 27 іюля влечетъ за собою необходимость въ перемѣнахъ въ дѣйствующемъ нормальномъ положеніи 1864 г. объ общинно-подоходномъ налогѣ, то правительство выработало и проектъ новыхъ правилъ для этого налога.

По этому проекту: 1) Къ общинно-подоходному налогу привлекаются: a) всѣ жительствующіе въ городскомъ округѣ (по смыслу городоваго положенія 1853 г.); b) всѣ тѣ, которые, не живя въ округѣ города, пребываютъ въ немъ долѣе 3 мѣсяцевъ; c) акціонерныя общества, горныя товарищества и т. п., вообще юридическія лица, въ особенности же общины и союзы общинъ, (weitere Kommunelverbände) владѣющіе въ округѣ города недвижимою собственностью, промышленными заведеніями, желѣзными дорогами, горными промыслами, арендами и пр.—за доходы, получаемые отъ этихъ источниковъ; d) государственная казна—за доходы отъ своихъ имуществъ, промысловъ и ж. дорогъ, находящихся въ городской чертѣ; e) тѣ физическія лица, которыя, не живя въ этой чертѣ, имѣютъ въ ней тоже недвижимую собственность или промышленныя предпріятія—за доходы отъ этихъ предпріятій. 2) Свободны отъ общинно-подоходнаго налога: a) согласно съ закономъ 1873 г, военные, состоящіе на дѣй-

*) Правила закона 1885 г., имѣющія въ виду устранить двойственность обложенія, дополняютъ для общиннаго обложенія то, что уже постановлено для уѣздныхъ налоговъ Положеніемъ 1872 г. и закономъ 1870 г. относительно устраненія двойственности обложенія въ прямыхъ государственныхъ налогахъ.

**) Законъ 11 іюля 1822, указъ 14 мая 1832 и предписаніе 23 сентября 1867 г.

***) Дѣйствіе всѣхъ прежнихъ, несогласныхъ съ новымъ закономъ, постановленій по взиманію общинныхъ сборовъ прекращается съ 1 апрѣля 1886 г. Но по взиманію уѣздныхъ и провинціальныхъ сборовъ старыя правила сохраняютъ свою силу.

ствительной службѣ, имѣющіе право на полученіе квартирныхъ денегъ отъ общины; но доходы военныхъ врачей отъ ихъ частной практики не изъемлются отъ налога; b) духовенство, церковнослужители и учители начальныхъ школъ, согласно правилу городоваго положенія 1853 г.

Доходы, получаемые живущими въ общинѣ лицами отъ недвижимой собственности, промысловъ и пр., находящихся внѣ округа города, не подлежатъ по закону 1885 г. въ той общинѣ подоходному налогу; но при этомъ не менѣе $^1/_4$ общей суммы дохода лица должно быть привлекаемо къ налогу въ ея пользу.

Раскладка общинно-подоходнаго налога дѣлается по правиламъ раскладки государственныхъ подоходнаго и класснаго налоговъ. Податные оклады, опредѣленные по правиламъ закона 1885 г., принимаются лишь какъ нормы отношеній, существующихъ между доходами, которыя и имѣются въ виду при исчисленіи дѣйствительныхъ окладовъ налога, въ соотвѣтствіе суммѣ его, какая должна быть собрана.

О доходахъ отъ недвижимой собственности, промысловъ и пр., получаемыхъ въ различныхъ общинахъ, владѣлецъ ихъ или начальникъ общества представляетъ магистрату въ 3 мѣс. срокъ передъ началомъ податнаго года планъ распредѣленія оныхъ по общинамъ, содержащій въ себѣ, по 3 л. сложности, валовые доходы страховыхъ, банковыхъ и кредитныхъ учрежденій а во всѣхъ прочихъ случаяхъ—расходы на жалованье и содержаніе, согласно закону 1885 г.

Раскладка (Einschätzung) производится комиссіею изъ 8 членовъ по выбору собранія городскихъ депутатовъ; въ комиссіи предсѣдательствуетъ бургомистръ или назначенное имъ лицо. Эта раскладка образуетъ основный списокъ (Mutterrolle) общинно-подоходнаго налога, на основаніи котораго и составляется магистратомъ окладной списокъ (Heberolle), предоставляемый въ теченіи 2 недѣль свободному осмотру желающихъ. Жалобы на эту раскладку могутъ подаваться въ теченіи 3 мѣсяцевъ отъ увѣдомленія податнаго лица объ окладѣ. При разсмотрѣніи возраженій магистратъ постановляетъ свои заключенія на основаніи мнѣнія оцѣночной комиссіи, которой они предварительно сообщаются. Жалобы на рѣшенія магистрата подаются въ 2-недѣльный срокъ въ окружную управу (Bezirksausschuss).

Законъ 27 іюля 1885 г., какъ заявлено было въ циркулярѣ Министра внутреннихъ дѣлъ, не даетъ общаго руководства для общиннаго обложенія, какъ предполагалось въ проектѣ 1879 г., но онъ является лишь въ силу необходимости (Nothgesetz), имѣя цѣлью улучшить и расширить общинно-подоходное обложеніе. Онъ не примѣняется къ общиннымъ сборамъ неподоходной формы, взимаемымъ накладками на государственные налоги — поземельный, подомовый и промысловый, или въ видѣ косвенныхъ налоговъ, или иныхъ реальныхъ и

личныхъ налоговъ (какъ Haus-, Miethe-, Wohnungs-, Hunde-, Luxus-steuern). Но законъ этотъ даетъ всѣмъ общинамъ право взимать общинно-подоходные налоги и предлагаетъ однообразныя правила для ихъ взиманія, независимо отъ того, взимались ли они гдѣ прежде или нѣтъ. Взиманіе накладокъ съ класснаго и подоходнаго налоговъ подчиняется, разумѣется, этимъ же правиламъ, такъ какъ это обложеніе подоходное. Въ силу новаго закона и тѣ общины, въ которыхъ доселѣ взимались только накладки на классный и подоходный налоги, т. е. неимѣвшія прямаго общинно-подоходнаго налога, теперь получили право облагать этимъ налогомъ промысловыя и акціонерныя общества, горныя товарищества и вообще юридическія лица, параллельно съ этими накладками; причемъ для привлеченія этихъ субъектовъ къ налогу достаточно простаго постановленія общиннаго представительства.

Законъ этотъ важенъ наконецъ тѣмъ, что, помимо своего финансоваго значенія для общинъ, онъ рѣшаетъ цѣлый рядъ спорныхъ вопросовъ въ области мѣстнаго обложенія, соотвѣтственно выяснившейся потребности, въ однородныхъ правилахъ для всего государства (кромѣ Гогенцоллернскихъ земель) и даетъ податному праву общинъ и высшихъ общинныхъ союзовъ твердую основу. Финансовое же его значеніе немаловажно уже тѣмъ, что онъ распространяетъ общинно-податную обязанность на разныя промышленныя общества и присвояетъ право взиманія налоговъ и тѣмъ городскимъ и сельскимъ общинамъ, которыя доселѣ его не имѣли. Такимъ образомъ общины пріобрѣли новые источники доходовъ, до 2 м. марокъ въ годъ *).

Состоявшійся немного раньше законъ 14 мая 1885 г.**) имѣетъ болѣе тѣсное значеніе: онъ прямо увеличиваетъ средства общинныхъ союзовъ, предоставляя въ ихъ пользу такъ называемый сельскохозяйственныя пошлины, т. е. часть пошлинъ съ привоза хлѣба и скота изъ той доли пошлинъ, которая приходится на Пруссію. Законъ этотъ явился тоже по иниціативѣ Палаты депутатовъ. Проектъ, внесенный тѣмъ же депутатомъ von Huene, за сдѣланными Палатою измѣненіями утвержденъ въ законодательномъ порядкѣ 14 мая 1885 г. Цѣль этого закона, какъ выражено въ мотивахъ къ нему, содѣйствовать развитію сельскаго хозяйства, именно путемъ облегченія общинныхъ повинностей, какъ лежащихъ преимущественно на земледѣльческомъ классѣ. Поэтому и представлялось наиболѣе естественнымъ обратить на осуществленіе этого облегченія — доходъ, имѣющій получиться отъ предстоящаго повышенія пошлинъ на привозъ сельскохозяйственныхъ продуктовъ***), какъ имѣющихъ ту-же цѣль — покровительства сельскому хозяйству. Проектировавшееся сперва предоставленіе выручки отъ этихъ пошлинъ сполна въ пользу общинъ не состоялось, а принята

*) Ср. Herrfurth u. Nöll. Kommunalabgaben-Gesetz. 1886.

**) Gesetz betreffend Ueberweisung von Beträgen, welche aus landwirthschaftlichen Zöllen eingehen, an die Kommunal-Verbände.

***) Законъ объ этомъ повышеніи состоялся 22 мая 1885 г.; одновременно съ нимъ вступилъ въ дѣйствіе и законъ объ уступкѣ пошлинъ.

уступка ихъ за вычетомъ въ пользу государственной казны 15 м. марокъ, т. е. той суммы, какая получалась ею отъ пошлинъ прежняго размѣра. Законъ принятъ не смотря на возраженіе Министра финансовъ, что казна и безъ того страдаетъ отъ дефицитовъ и что выдѣлъ части пошлинъ изъ государственнаго бюджета для какихъ либо опредѣленныхъ цѣлей не согласуется съ правильнымъ финансовымъ хозяйствомъ. Противъ этого возраженія было заявлено, что облегченіе въ общинныхъ налогахъ необходимо и что невозможно дожидаться, пока всѣ государственныя потребности будутъ вполнѣ обезпечены.

Уступаемая въ пользу мѣстныхъ бюджетовъ сумма назначена собственно уѣздамъ (Land- und Stadtkreise), т. е. союзамъ общинъ (Kreiskommunalverbände), а не прямо общинамъ (Ortskommunen), потому сказано между прочимъ, что «желательно чтобъ уѣзды становились болѣе и болѣе носителями самоуправленія».

Раздѣлъ между уѣздами предоставленной имъ суммы дѣлается такъ: $^2/_3$ ея дѣлятся пропорціонально дѣйствительнымъ или предполагаемымъ (а съ казенныхъ владѣній по У. Положенію 13 дек. 1872 г.) суммамъ поземельнаго и подомоваго налоговъ; остальная треть распредѣляется пропорціонально количеству населенія *).

Предоставляемыя т. о. въ распоряженіе уѣздовъ суммы, впредь до изданія закона о ихъ употребленіи, должны идти прежде всего на тѣ потребности, которыя удовлетворялись изъ накладокъ на прямые государственные налоги и изъ доходовъ отъ прямыхъ общинныхъ налоговъ. Въ тѣхъ сельскихъ уѣздахъ (Landkreise), гдѣ этимъ суммамъ не найдется такого употребленія, онѣ могутъ быть употребляемы, съ разрѣшенія надзирающаго учрежденія, по постановленію уѣзднаго собранія: 1) на облегченіе расходовъ училищныхъ или спеціальныхъ общинныхъ союзовъ (Schul- und engere Kommunalverbände), въ особенности же въ видахъ отмѣны или уменьшенія учебной платы въ училищахъ съ обязательнымъ обученіемъ; 2) на пособія мѣстнымъ обществамъ призрѣнія бѣдныхъ, (Ortsarmenverbände), если они не лежатъ на обязанности земскихъ обществъ (Landarmenverbände). Если и на эти потребности назначенія не будетъ, то свободныя суммы распредѣляются уѣздными управами между городскими и сельскими общинами (владѣльческими округами) уѣзда по тому же вышеуказанному масштабу,—съ правомъ обжалованія раскладки общинами въ 2-недѣльный срокъ**).

*) Для перваго раздѣла 1885—86 г. принимается за основаніе бюджетная сумма поземельнаго и подомоваго налоговъ этого года и число населенія по переписи, произведенной въ декабрѣ 1885 г. Пересмотръ этихъ цифръ будетъ происходить вслѣдъ за каждой новой народной переписью. Было сдѣлано предложеніе распредѣлять по пространству уѣздовъ, на томъ основаніи, что нѣкоторые изъ расходовъ, какъ напр. дорожные, по содержанію школъ и др. возрастаютъ съ увеличеніемъ территоріи; но этотъ масштабъ не принятъ въ виду того, что «между пространствомъ территоріи и высотою общинныхъ повинностей нѣтъ никакого соотношенія».

**) Въ Шлезвигъ-Голштейнѣ избыточныя суммы могутъ быть предоставляемы не только городскимъ и сельскимъ общинамъ, но и существующимъ тамъ спеціальнымъ

Финансовое значеніе этого закона для общиннаго хозяйства конечно не могло еще выясниться; да и неизвѣстно еще какова будетъ сумма пособія, которая имъ достанется. Думаютъ однако, что она составитъ около 20 м. марокъ. Неизвѣстно и то, какія суммы придутся на отдѣльные уѣзды. Но во всякомъ случаѣ законъ 14 мая имѣетъ большое значеніе для общинъ, какъ облегчающій тяжесть уѣздныхъ прямыхъ налоговъ и тѣмъ дающій возможность общинамъ привлекать своихъ членовъ къ общиннымъ повинностямъ въ большемъ объемѣ.

Законы 14 мая и 27 іюля 1885 г. *), значительно измѣнившіе прежніе порядки, имѣютъ весьма существенное финансовое значеніе для мѣстнаго хозяйства. Болѣе широкое значеніе имѣетъ законъ 27 іюля, какъ расширяющій общинноподатную обязанность и открывающій общинамъ новые податные источники, между тѣмъ какъ законъ 14 мая прямо даетъ уѣздамъ и отчасти общинамъ пособіе изъ государственныхъ средствъ. Практическое примѣненіе того и другого закона, въ особенности конечно закона 27 іюля, возбудитъ немало сомнѣній и споровъ. Недаромъ кѣмъ-то сказано было, что законы эти составляютъ «прыжокъ въ темноту» (ein Sprung in's Dunkle). Но вѣдь почти не существуетъ закона, примѣненіе котораго не возбуждало бы какихъ нибудь сомнѣній. А между тѣмъ быстрый и сильный ростъ мѣстныхъ потребностей въ послѣднее десятилѣтіе настойчиво напоминалъ о необходимости принятія мѣръ къ болѣе равномѣрному и болѣе правильному распредѣленію общинныхъ сборовъ. Усиленныя жалобы на тяжесть прямыхъ налоговъ возникли не столько вслѣдствіе роста государственныхъ налоговъ, сколько вслѣдствіе усиленія и неравномѣрности налоговъ общинныхъ, уѣздныхъ и провинціальныхъ съ примыкающими къ нимъ сборами на училищныя и церковныя нужды. Значительныя и разнообразныя накладки на государственныя подати для мѣстныхъ цѣлей, больше и больше даютъ чувствовать слабыя и неудобныя стороны государственныхъ налоговъ. А если принять въ соображеніе то разнообразіе, какое существуетъ какъ относительно высоты обложенія, такъ и относительно распредѣленія мѣстныхъ сборовъ по общинамъ, уѣздамъ и провинціямъ, то ощущеніе тягости ихъ и желаніе реформы сдѣлаются совершенно понятными. Надо еще вспомнить, что доселѣ еще не всѣ части Пруссіи имѣютъ точныя правила относительно мѣстныхъ налоговъ, да и имѣющіяся правила намѣчены въ законѣ лишь въ общихъ чертахъ; почти всюду мѣстнымъ представительствамъ остается просторъ произвольно измѣнять составъ и величину своихъ налоговъ. Во многихъ общинахъ удержалось еще даже распредѣленіе сборовъ по такимъ масштабамъ, которые стоятъ въ противорѣчіи съ перемѣ-

---

союзамъ (Zweckverbände). Гогенцоллерну выдѣляется сумма по вышеизложенному расчету и дѣлится между общинами по числу жителей.

*) Законы эти слѣдовало бы изложить выше, по страницы (507—516), къ которымъ они главнымъ образомъ относятся, были отпечатаны раньше полученія нами текста этихъ законовъ.

нами, послѣдовавшими въ корпоративномъ строѣ и съ существующею системою государственныхъ прямыхъ налоговъ *). Съ другой стороны высота прямыхъ общинныхъ налоговъ дѣлаетъ ихъ бремя еще чувствительнѣе. Государство покрываетъ прямыми налогами только 18% своихъ расходовъ, а общины—свыше 45%. Но тяжесть обложенія выяснится еще больше, если принять въ соображеніе, что экономическая сила общинъ весьма различна. Необходимость помочь дѣлу была, какъ мы упоминали, сознана уже давно. Насколько помогутъ законы 1885 г. это покажетъ будущее. Какъ бы то ни было центръ тяжести мѣстнаго обложенія остался на налогахъ личныхъ и формула Гнейста: «реальные налоги—общинѣ, личные государству, налоги съ потребленія—имперіи» осталась гласомъ вопіющаго въ пустынѣ.

Статистическія данныя о мѣстныхъ налогахъ Пруссіи **).

Въ послѣдніе годы, благодаря трудамъ Геррфурта, Герстфельда и др., собираніе и обработка статистическихъ матеріаловъ по мѣстнымъ финансамъ Пруссіи сдѣлали большіе успѣхи; но полной статистики ихъ все еще не имѣется.

Первыя свѣдѣнія по статистикѣ общинныхъ финансовъ были собраны по предписанію министерства за 1849 г., и изданы въ 1853 г. ***). Но они даютъ довольно подробныя данныя только о городахъ съ населеніемъ свыше 10 т. Свѣдѣнія же о мелкихъ городахъ и сельскихъ общинахъ весьма скудны. Въ 1863 г. напечатаны были собранныя по предписанію М-ра финансовъ свѣдѣнія за 1853—55 гг., которыя однако отчасти не полны, а отчасти и невѣрны. Въ 1857 г. по распоряженію Министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ собраны свѣдѣнія за 1857 г. ****). Эта послѣдняя работа даетъ первыя годныя цифры для сравненій съ позднѣйшими данными. Но и тутъ свѣдѣнія о сельскихъ общинахъ неудовлетворительны, какъ вслѣдствіе неправильности смѣтныхъ и счетныхъ правилъ общиннаго хозяйства, такъ и вслѣдствіе невѣрной оцѣнки натуральныхъ повинностей. Далѣе по предложенію Палаты депутатовъ правительство приступило въ 1869 г. къ обработкѣ полной статистики общин-

---

*) Разнообразіе пріемовъ, употребляемыхъ при распредѣленіи и собираніи мѣстныхъ сборовъ, замѣчаетъ Herrfurth, такъ велико, что систематическое изложеніе руководящихъ здѣсь правилъ почти невозможно.

**) Annalen des Deutschen Reichs, 1875, 1878. Zeitschr. des Preussischen Stat'st. Bureau's, 1878, Heft I: Herrfurth, Beiträge zur Statistik der Gemeindeabgaben in Preussen. Ergänzungshefte zur Zeitschr. des Pr. St. Bureau's, №№ VI, VII, IX, XVI. Gerstfeld, Ein Finanzreformplan für das D. Reich. 1881. Idem, Vergleichende Zahlen u. Bilder zur Reichssteuerfrage in ihrer Zusammenbeziehung zu der Finanzlage der Gemeinden in Preussen. 1881. Journal des Economistes, 1883, t. 23: Müller, Les finances des Communes en Prusse.

***) Tabellen u. amtliche Nachrichten über den Preussischen Staat für das Jahr 1849. Berlin, 1853.

****) Тѣ и другія помѣщены въ Zeitschr. des Statist. B. 1863.

ныхъ финансовъ. Даны были обширные формуляры и инструкція, въ видахъ однообразія въ собираніи свѣдѣній по сельскимъ общинамъ и помѣстьямъ, по церковнымъ, приходскимъ и школьнымъ общинамъ и союзамъ призрѣнія бѣдныхъ. Но спеціально обработаны были только данныя о провинціальныхъ, общинныхъ (Communalständische Verbände) и уѣздныхъ союзахъ (Kreisverbände). Свѣдѣнія о доходахъ и расходахъ городовъ и мѣстечекъ обработаны не вполнѣ. Способовъ же къ однообразному собиранію свѣдѣній о сельскихъ общинахъ, владѣльческихъ округахъ, о церковныхъ, приходскихъ и училищныхъ союзахъ вовсе не было указано. Обработанные статистическимъ бюро матеріалы напечатаны въ 1875 г. Составленъ также предварительный обзоръ налоговъ городскихъ общинъ *). Дальнѣйшая обработка этихъ матеріаловъ была потомъ прекращена, такъ какъ война 1870 — 71 гг. и отмѣна Mahl- und Schlachtsteuer въ 1873 г. значительно измѣнили финансовое положеніе общинъ.

Въ 1873 г. возбужденъ былъ въ Палатѣ депутатовъ вопросъ объ устройствѣ общиннаго обложенія доходовъ лицъ юридическихъ, не-членовъ общинъ, акціонерныхъ и командитныхъ обществъ на акціяхъ. Министерство внутреннихъ дѣлъ затребовало отъ окружныхъ управленій 8 старыхъ провинцій разъясненія, на сколько сохраненіе этого обложенія требуется финансовымъ положеніемъ общинъ? Для этого потребовались свѣдѣнія о состояніи и видахъ мѣстнаго обложенія, которыя и дали богатый матеріалъ для рѣшенія вопроса о финансовомъ положеніи значительнаго числа общинъ. Но свѣдѣнія сіи не дали достаточнаго матеріала для составленія общаго обзора состоянія общинныхъ налоговъ и способовъ ихъ собиранія.

При обсужденіи проектовъ общиннаго обложенія въ 1875 и 76 гг. опять понадобились свѣдѣнія о томъ, въ какомъ объемѣ взимаются общинные налоги поуѣздно въ видѣ накладокъ, въ видѣ подоходнаго налога и въ видѣ прямыхъ и косвенныхъ общинныхъ налоговъ. Собраны были свѣдѣнія за 1876 г. давшія довольно вѣрную повидимому цифру (139¼ м. марокъ) доходовъ, получаемыхъ городскими и сельскими общинами отъ обложенія своихъ членовъ. Но въ свѣдѣнія эти не попали ни общинныя повинности (Leistungen) владѣльческихъ округовъ (Gutsbezirke), которые впрочемъ трудно и отличить отъ расходовъ частнаго хозяйства, — ни сборы для уѣздныхъ и провинціальныхъ нуждъ, ни церковные, приходскіе, училищные и на призрѣніе бѣдныхъ, ни особые сборы за пользованіе общинными учрежденіями и предпріятіями, ни другіе спеціальные взносы и пошлины (Beiträge und Gebühren). Вообще даны свѣдѣнія только о налогахъ. Новый проектъ реформы мѣстныхъ сборовъ, 1877 года, опять напомнилъ о необходимости имѣть болѣе подробныя свѣдѣнія о всѣхъ доходахъ и расходахъ общинъ, о ихъ имуществѣ и долгахъ. Безъ этихъ свѣдѣній рѣшеніе нѣкоторыхъ вопросовъ, какъ напр. о сборахъ съ

*) Все это помѣщено въ Preussische Statistik, 1875 г. Heft XXXV: Finanzstatistik der Kreise und Provinzialverbände für das Jahr 1869; также въ Jahrbuch für die amtliche Statistik, Jahrg. IV, Bd. II

спеціальными цѣлями (Zwecksteuern), оказывалось почти невозможнымъ. Однако уже изъ прежнихъ опытовъ собиранія свѣдѣній выяснилось, что составленіе полной и достовѣрной статистики общинныхъ финансовъ возможно только для городскихъ и крупныхъ сельскихъ общинъ, что напротивъ для большинства сельскихъ общинъ и для владѣльческихъ округовъ нѣтъ матеріаловъ, да и добыть ихъ невозможно, какъ по недостатку въ лицахъ, способныхъ къ этому дѣлу, такъ и опять потому, что счетоводство с. общинъ и способы оцѣнокъ натуральныхъ повинностей находятся въ совершенно хаотическомъ состояніи. Поэтому, предпринявъ собираніе свѣдѣній въ 1878 г., Министерство внутреннихъ дѣлъ нашло нужнымъ ограничиться свѣдѣніями только о 157 городахъ и 13 сельскихъ общинахъ съ населеніемъ свыше 10 т., а всего съ 5.182,403 д. городскаго и 182.975 д. сельскаго населенія. Вскорѣ обработаны были и свѣдѣнія о хозяйствѣ уѣздовъ по даннымъ 1877—78 гг.*).

Хотя эти работы и дали довольно полное понятіе о финансовой статистикѣ уѣздовъ и крупныхъ общинъ, но не могутъ однако служить отвѣтомъ на вопросъ о высотѣ общей суммы сборовъ для всѣхъ корпоративныхъ цѣлей. Для этого понадобилось собирать свѣдѣнія вновь и притомъ другимъ порядкомъ,— т. е. не объ отдѣльныхъ видахъ корпоративныхъ сборовъ, а объ общихъ ихъ суммахъ, такъ какъ отъ сложенія цифръ по категоріямъ сборовъ получаются итоги, превышающіе дѣйствительность. Ибо гдѣ потребности уѣздовъ и провинцій покрываются не посредствомъ индивидуальной раскладки, въ видѣ особыхъ уѣздныхъ и провинціальныхъ налоговъ, а назначены въ общей суммѣ, распредѣляемой между всѣми общинами, и собираются ими вмѣстѣ съ другими общинными сборами, то тамъ суммы эти уже заключаются въ общей суммѣ общинныхъ сборовъ.—Есть и посторонніе источники, которые надо имѣть въ виду при общемъ счетѣ: такъ расходы на содержаніе высшихъ и низшихъ школъ покрываются почти вездѣ изъ общинныхъ средствъ; по частію средства на нихъ получаются и отъ казны, отъ благотворительныхъ учрежденій, отъ школьной платы и пр. Содержаніе же народныхъ школъ обязательно возлагается на общины лишь въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ политическія общины обязаны къ тому закономъ; въ другихъ же мѣстностяхъ—лишь насколько общины примутъ на себя эту обязанность добровольнымъ постановленіемъ. Точно также въ нѣк. провинціяхъ общины несутъ на себѣ расходы по содержанію церковныхъ или приходскихъ союзовъ (Kirchen- oder Pfarrverbände), на основаніи спеціальныхъ законовъ, или обычая, или общинныхъ постановленій и пр. Впрочемъ только малая часть церковныхъ расходовъ лежитъ на общинахъ; напротивъ расходы по призрѣнію бѣдныхъ составляютъ обыкновенную общинную повинность; а особые самостоятельные корпоративные налоги въ пользу бѣдныхъ существуютъ лишь какъ исключеніе и взимаются въ сложныхъ со-

*) Первыя обработаны Herrfurth'омъ и напечатаны въ Ergänzungsheft VI zur Zeitschr. des Pr. St. B. 1879; вторыя напечатаны въ обработкѣ Herrfurth'a и Studt'a въ Ergänzungsheft VII, 1880.

юзахъ призрѣнія бѣдныхъ (Gesammt-Armenverbände) и при привлеченіи къ нимъ жителей владѣльческихъ округовъ на основаніи особыхъ постановленій.

Такимъ образомъ, чтобъ получить понятіе о размѣрахъ обремененія государства корпоративными сборами, слѣдуетъ обращать главное вниманіе на общинные сборы, такъ какъ въ нихъ заключаются нерѣдко и сборы для потребностей провинцій, уѣздовъ, церковныхъ, приходскихъ, училищныхъ и призрѣнія бѣдныхъ. Далѣе надо знать еще, какіе и въ какомъ размѣрѣ существуютъ особые сборы для тѣхъ же цѣлей. Собираніе свѣдѣній, согласно этимъ требованіямъ, было предпринято въ 1881 г. По предписанію М-ра вн. дѣлъ, отъ 11 февраля этого года, собраны свѣдѣнія поуѣздно, а вслѣдствіе предписанія отъ 26 апрѣля – свѣдѣнія по городскимъ и сельскимъ общинамъ. Цифры были взяты за отчетный 1880—81 годъ. Получились весьма подробныя данныя о всѣхъ видахъ сборовъ, съ присоединеніемъ и натуральныхъ повинностей въ переложеніи на деньги, причемъ онѣ отнесены къ особымъ личнымъ или реальнымъ налогамъ *). Въ составъ этихъ обширныхъ свѣдѣній не вошли однако свѣдѣнія о владѣльческихъ округахъ, такъ какъ въ нихъ большею частію невозможно отдѣлить общинныя повинности отъ расходовъ частнаго хозяйства. Изслѣдованіе это имѣло цѣлью только выяснить высоту сборовъ уѣздныхъ, городскихъ и сельскихъ. Полную же финансовую статистику общинъ даетъ только вышеупомянутая работа 1878 г., сдѣланная для 170 общинъ съ населеніемъ свыше 10 т. по даннымъ 1876 г. и для уѣздовъ по даннымъ 1877 – 78 г. Но свѣдѣнія эти теперь частію уже устарѣли, частію недостаточны, за отсутствіемъ свѣдѣній о малыхъ городахъ и сельскихъ общинахъ. Поэтому въ 1883 г. вновь предписано собрать и обработать свѣдѣнія о доходахъ и расходахъ всѣхъ городовъ и всѣхъ сельскихъ общинъ и о степени обремененія ихъ какъ общинными и корпоративными сборами, такъ и государственными налогами. Для удобства сравненій эти свѣдѣнія расположены, съ нѣкоторыми упрощеніями, по образцу работы 1878 г., которой въ свою очередь послужили образцомъ формуляры 1871 г. Важнѣйшее же отступленіе сдѣлано въ источникахъ цифръ: данными для свѣдѣній 1878 г. служили дѣйствительныя цифры предшествовавшаго года, а для свѣдѣній 1883 г. взяты бюджетныя цифры 1883—84 г.; сдѣлано это затѣмъ, чтобы имѣть болѣе свѣжія данныя, составляющія какъ бы средній выводъ изъ цѣлаго ряда предшествовавшихъ лѣтъ.

Пользуясь упомянутыми нами работами постараемся теперь представить общій обзоръ состоянія мѣстныхъ финансовъ Пруссіи. Чтобъ имѣть понятіе о силѣ ихъ роста надо провести параллель между данными прежняго и новѣйшаго времени. Годныя для сравненій, но и то неполныя цифры имѣются однако, какъ сказано, только съ 1857 года.

Первыя свѣдѣнія объ *уѣздныхъ* финансахъ относятся къ 1869 г. Изъ нихъ видно, что изъ общей суммы уѣздныхъ доходовъ=27,25 м. м. около поло-

*) Все это напечатано въ Ergänzungsheft IX, 1882.

вины, т. е. 45,6% всѣхъ доходовъ получалось отъ налоговъ. Въ томъ числѣ 10,38 м. марокъ собрано было въ видѣ накладокъ на государственные налоги или по ихъ масштабамъ и 2,03 м. м. по другимъ масштабамъ. На душу населенія приходилось, см. по провинціи, отъ 0,03 м. до 1,29 марки. Другую статью уѣздныхъ доходовъ, почти 18% составляли доходы отъ путей сообщенія (сборы шоссейные и др.); затѣмъ около 3% составляли доходы отъ имуществъ (цѣнностью до 27 м. м.) принадлежащихъ уѣздамъ; остальныя средства—34% всей суммы добыты были займами.

Общій итогъ расходовъ уѣздовъ равнялся 27,19 м. марокъ; изъ нихъ болѣе половины издержано 3 провинціями—Пруссіей (7,03 м.), Силезіей (3,34 м.) и Ганновером (3,23 м.). По предметамъ назначенія главный расходъ—59,5% всей суммы—былъ на пути сообщенія. Главными потребителями этой суммы были провинціи: Ганноверъ, Бранденбургъ и Пруссія. Слѣдующій крупный расходъ—21,5% составляли проценты и погашеніе уѣздныхъ займовъ; тутъ больше другихъ провинцій—42,6% потребовалъ Шлезвигъ-Голштейнъ. Третье мѣсто—3,6% принадлежитъ расходамъ на благотворительныя учрежденія и рабочіе дома; въ этомъ отношеніи болѣе крупныя суммы издержаны въ Гогенцоллернѣ, Шлезвигъ-Голштейнѣ и Рейнской провинціи. Расходы на уѣздное управленіе составили 2,5% всей суммы. Въ свѣдѣніяхъ 1869 г. отношеніе средствъ уѣздовъ къ средствамъ другихъ мѣстныхъ союзовъ не выяснено. Извѣстно лишь, что провинціальныхъ налоговъ, для провинціальныхъ и сложныхъ общинныхъ союзовъ (Provinzial- und Communalständische Verbände) было собрано 6,34 м. марокъ, но изъ нихъ 900 т. м. слитно съ уѣздными сборами. По источникамъ—$^3/_5$ провинціальныхъ налоговъ было получено отъ накладокъ на государственныя подати или по образцу этихъ послѣднихъ. На душу населенія провинціальные налоги составляли отъ 0,3 до 0,51 м.

По даннымъ за 1877—78 г. общая сумма уѣздныхъ сборовъ съ провинціальными, приходящимися на уѣзды, равнялась 22,8 м. марокъ, изъ коихъ 13 милл. приходились на область дѣйствія Уѣзднаго Положенія 1872 г. и 9,8 милл. на прочія мѣстности. Послѣ того произошли значительныя перемѣны въ распредѣленіи уѣздныхъ и провинціальныхъ сборовъ. Поэтому въ началѣ 1881 г. отъ всѣхъ ландратовъ, уѣздныхъ и волостныхъ начальниковъ и оберъ-амтмановъ затребованы были свѣдѣнія за 1880—81 финансовый годъ о суммахъ платежей подвѣдомыхъ имъ обывателей на потребности уѣздовъ, провинцій волостей, дорожныхъ союзовъ (Wege- und Nebenanlage-Verbände) и на призрѣніе бѣдныхъ.

Спеціально свѣдѣнія объ уѣздныхъ сборахъ понадобились по поводу представленія Палатѣ депутатовъ (въ сессію 1880—81 г.) проекта закона «объ употребленіи суммъ, приходящихся на долю Пруссіи вслѣдствіе дальнѣйшихъ реформъ имперскихъ налоговъ». Въ этомъ проектѣ было принято въ соображеніе, что: а) классный налогъ, съ упраздненіемъ его 4 низшихъ окладовъ и за вычетомъ соотвѣтственной суммы изъ его оклада (зак. 16 іюля 1880) и

b) поземельный и подомовый налоги до $^1/_2$ штатнаго оклада должны быть предоставлены уѣздамъ, а въ Ганноверѣ—до введенія уѣзднаго положенія—амтамъ (Amtsverbände) и самостоятельнымъ городамъ. Передаваемыя суммы назначались на скидку въ уѣздныхъ сборахъ соотвѣтствующаго года со включеніемъ разложенныхъ на уѣзды провинціальныхъ сборовъ. Объ употребленіи суммы пособія, превышающей сумму уѣздныхъ сборовъ, должно было рѣшать уѣздное собраніе, съ согласія окружнаго совѣта. Но съ согласія послѣдняго уѣздные сборы могли оставаться и по прежнему, а пособіе изъ казенныхъ налоговъ предполагалось обращать въ этомъ случаѣ на общинныя нужды или на иныя общеполезныя цѣли.

Доставленныя свѣдѣнія оказались однако во многомъ неполными и сомнительными; поэтому поручено было мѣстной государственной администраціи сдѣлать подробную повѣрку.

Вся сумма этихъ сборовъ простиралась тогда до 26 м. м.; половина ихъ, именно 13 м. м. уѣздныхъ и провинціальныхъ сборовъ слитно, взималась самостоятельно; другая половина—въ составѣ общинныхъ сборовъ. Произошло это отъ того, что Уѣздное Положеніе 1872 г. предоставило городамъ на ихъ усмотрѣніе избирать способъ собиранія уѣздныхъ сборовъ. Т. о. и вышло, что противъ суммы $11^1/_7$ м. м. уѣздныхъ и провинціальныхъ сборовъ, взимаемыхъ въ сельскихъ общинахъ, въ городскихъ общинахъ значится только $1^6/_7$ м.; ибо городскія общины широко воспользовались правомъ помѣщать расходы на надобности уѣзда въ городской бюджетъ и взимать уѣздные сборы слитно съ общинными. Далѣе, въ мѣстностяхъ, неподлежащихъ дѣйствію Уѣзднаго Положенія 1872 г., раскладка уѣздныхъ и провинціальныхъ сборовъ дѣлается на основаніи принципа контингентированія; причитающіяся суммы выплачиваются изъ общинной кассы и раскладываются на плательщиковъ какъ часть общинныхъ сборовъ.

Въ подробностяхъ данныя 1880 — 81 г. представляются въ слѣдующемъ видѣ (въ маркахъ):

(См. таблицу на стр. 560).

Провинціи.	I. Накладки на гос. налоги.					II. Особые уѣздные налоги.				СУММА I + II.
	На поземельный.	На подомовый.	На классный и подоходный.	На промысловый.	ИТОГО.	Реальные.	Личные.	Прочіе.	ИТОГО.	
Восточная Пруссія. . . .	1.180.122	363.347	1.397.007	112.040	3.052.516	6.798	7.777	61.791	76.366	3.128.882
Западная » . . .	929.649	226.889	1.086.746	62.774	2.306.058	6.301	3.629	40.118	50.048	2.356.106
Бранденбургъ.	671.252	254.245	1.412.113	120.824	2.458.434	—	—	20.421	20.421	2.478.855
Померанія	569.680	147.635	798.694	62.316	1.578.325	680	1.739	18 037	20.456	1.598.781
Познань.	743.909	161.946	1.001.785	39.815	1.947.455	37.631	—	36.224	73.855	2.021.310
Силезія.	865.031	305.595	1 366.535	183.073	2.720.234	15.392	7.790	96.866	120.048	2.840.282
Саксонія.	751.897	202.901	1.004.270	115.849	2.074.917	18.017	42.735	14.418	75.170	2.150.087
Шлезвигъ-Голстейнъ . . .	367.466	109 376	273.962	9 361	760.165	16.725	—	150.121	166.846	927.011
Ганноверъ.	2.094.264	405.233	799 929	128.478	3.427.904	66	17.568	375.789	393.423	3.821.327
Вестфалія.	468.403	153.490	687.799	94.275	1.403.967	—	—	7.578	7.578	1.411.545
Гессенъ-Нассау	23 207	7.914	18.504	3.648	53.273	—	11.263	3.770	15.033	68.306
Рейнская провинція . . .	758.771	362.095	1.365.983	232.455	2.719.304	34.223	59.648	248.749	342.620	3.061.924
Гогенцоллернъ.	6.659	1.800	1.984	1.275	11.718	—	—	—	—	11.718
ИТОГО. .	9.430.310	2.702.466	11.215.311	1.166.183	24.514.270	135.833	152.149	1.073.882	1.361.864	25.876.134
Въ т. ч. приходится:										
a) на провинціи съ Уположеніемъ 1872 г.	4.967.631	1.500.612	7.066.365	655.876	14.190.484	47.188	63.670	251.651	362 509	14.552.993
b) на прочія.	4.462.679	1.201.854	4.149.946	509.307	10.323.786	88.645	88.479	822.231	999.355	11.323.141

Противъ 1877—78 года 1880—81 годъ далъ превышеніе въ 3.075,704 м. Средній окладъ на душу въ сельскихъ округахъ составлялъ 1,12 марки; причемъ въ провинціяхъ подчиненныхъ Положенію 1872 г. онъ доходитъ до 1,18 м., а въ прочихъ понижается до 1,04 м. Наибольшую высоту представляетъ Ганноверъ—2,28 м.; низшую—Гогенцоллернъ—0,17 м. и Гессенъ-Нассау—0,05 м.

Въ общей суммѣ 25.876,134 м. реальное обложеніе составляло:

накладки на поземельный н.	9.430,310 м.	=36,4%
» » подомовый н.	2.702,466 »	=10,4%
особые реальные налоги	135,833 »	= 0,6%
Итого на недвижимую собственность . .	12.268,609 »	=47,4%.

Изъ прочихъ у. сборовъ не менѣе половины составляютъ тоже реальныя подати, такъ что добрая половина всѣхъ у. сборовъ взимается теперь непосредственно съ земель и строеній.

Накладки на промысловый н.—1.166,183 м. составляютъ 4,1%; на классную и подоходную подать—11.215,311 м. около 43%, а съ присоединеніемъ 152,149 м. особыхъ личныхъ у. налоговъ и около $^1/_2$ изъ прочихъ особыхъ налоговъ оказывается, что около 45% общей суммы даютъ личные налоги. Подобное же отношеніе между личными и реальными налогами какъ въ уѣздѣ встрѣчается и въ провинціи. Разницы въ этомъ отношеніи между провинціями, гдѣ введено У. Положеніе 1872 г. и прочими, не оказывается.

По уѣздамъ въ 1877—78 г. уѣздные сборы составляли въ 191 уѣздѣ (Landkreise), а въ 1880—81 г. въ 211 уѣздахъ свыше 50% государственныхъ поземельнаго и подомоваго налоговъ; въ 205 уѣздахъ въ 1877—78 г. и въ 193 въ 1880—81 г. менѣе 50%. Въ 2 изъ числа уѣздовъ подлежащихъ дѣйствію У. Положенія 1872 г. сборовъ этихъ вовсе не было; а изъ числа уѣздовъ, неподлежащихъ Положенію, не было сборовъ въ 25—въ 1877—8 и въ 19-ти—въ 1880—81 г. Выходитъ т. о. что 211 уѣздовъ изъ общаго числа 423, т. е. половина, въ случаѣ передачи имъ половины поземельнаго и подомоваго налоговъ, по проекту 21 дек. 1880 г., получали бы все еще меньше, чѣмъ должны платить уѣздныхъ сборовъ, а 112 уѣздовъ обратили бы большую часть этой суммы на облегченіе въ сборахъ. Herrfurth приходитъ т. о. къ убѣжденію въ ошибочности ходячаго мнѣнія о большей тяжести общиннаго обложенія сравнительно съ уѣзднымъ, и что будто полезнѣе было бы дать пособіе уступкою части гос. налоговъ не уѣздамъ, а отдѣльнымъ общинамъ. Въ дѣйствительности же оказывается, говоритъ Герръфуртъ, что въ области дѣйствія У. Положенія 1872 г., гдѣ уѣздные н. собираются по индивидуальной раскладкѣ, тяжесть ихъ увеличивается тѣмъ именно обстоятельствомъ, что они взимаются по самостоятельной раскладкѣ (selbstständige Steuerumlage). Устраненіе этихъ сборовъ и представляется ему поэтому особенно желательнымъ. Но въ отношеніи другихъ провинцій, именно западныхъ, гдѣ провинціальные и уѣздные сборы контингентированы и слѣдова-

тельно раскладываются на общины свыше, тамъ скидка въ у. сборахъ имѣла бы послѣдствіемъ пониженіе и общиннаго тягла. Но если бы, вмѣсто передачи уѣздамъ, поземельный и подомовый налоги были переданы прямо общинамъ, то возникла бы большая неравномѣрность, ко вреду нѣкоторыхъ изъ общинъ *).

Приводимъ еще спеціальныя цифры доходовъ и расходовъ уѣздовъ по бюджету 1877—78 г.

Доходы:

Накладки на поземельный и подомовый налоги .	9 978.197	марокъ.
» » классный и подоходный.	9.544.509	»
» » промысловый	972.051	»
Особые реальные налоги	218.426	»
» личные »	147.481	»
Прочіе уѣздные »	1.937.148	»
Итого налоговъ . .	22 797.812	»

Прочія статьи доходовъ:

Имущества, принадлежащія уѣздамъ	1.662.278	»
Учрежденія путей сообщенія	2.038.971	»
» благотворительныя	183.228	»
» народнаго просвѣщенія	5.910	»
Билеты на право охоты	510.505	»
Государств. или провинціальные фонды (т. е. пособія)	8.292.745	»
Новые займы	5 370.559	»
Разные доходы	3.167 685	»
Всѣ доходы . . .	44.029.693	»

Противъ 1869 г. этотъ итогъ представляетъ увеличеніе уѣзднаго бюджета почти на 20 м. марокъ, въ коемъ немалую долю составляютъ казенныя пособія, простирающіяся до 8,3 милліоновъ. Но кромѣ этого прямаго пособія государство дастъ еще косвенное въ дозволеніи облагать уѣздными сборами государственныя имущества.

Расходы:

Военное и морское вѣдомства	134.155	марокъ.
Прочія общія гос. цѣли	80.784	»
Пути сообщенія (Verkehrsanlagen)	21.965.292	»
Призрѣніе бѣдныхъ, исправительныя заведенія и т. п.	1.713.300	»

*) Fitger (Der steuerreformplan) доказываетъ притомъ, и весьма обстоятельно, что реформа въ этомъ смыслѣ облегчила была не больше 9% земледѣльческаго населенія, и что главная доля выгоды досталось бы крупному землевладѣнію.

Народное просвѣщеніе	158.196 марокъ.
Санитарная часть	1.093.615 »
Сельское и лѣсное хозяйство. улучшеніе почвъ . .	136.893 »
Прочія общеполезныя учрежденія	79.342 »
Устраненіе бѣдствій (Nothstände)	32.634 »
Проценты и погашеніе долговъ уѣздовъ	7.748.221 »
Общее уѣздное управленіе	5.268.654 »
Пособія провинціальнымъ или общиннымъ союзамъ (Leistungen an den Provinzial- oder Communalständischen Verband)	5.077.266 »
Прочіе расходы	1.788.719 »
Итого	45.277.071 марокъ.

Свѣдѣнія объ *общинныхъ* финансахъ гораздо обширнѣе, чѣмъ объ уѣздныхъ Притомъ теперь они имѣются и за позднѣйшее время, т. е. не только за 1880—81 (отчетный), но и за 1883—84 (бюджетный) годъ.

Въ 1857 году въ тогдашнихъ 8 провинціяхъ королевства, съ населеніемъ въ 17.12 м. душъ, общинные сборы составили 73,04 м. марокъ, изъ коихъ 29.47 м. м. приходилось на городскія и 43,57 м. м. на сельскія общины. По цѣлямъ сумма эта распредѣлялась такъ:

на мѣстныя общинныя нужды	44,85 м. м.
» церковныя и приходскія нужды . . .	10,32 » »
» училищныя » . . .	17,87 » »

На душу населенія приходилось 5 марокъ 14 пфенниговъ.

Въ 1869 г. налоги для потребностей городовъ и мѣстечекъ составляли до 48 м. м. и образовались почти на половину изъ накладныхъ сборовъ или по ихъ образцу. На душу приходилось отъ 3,54 до 8,91 м. смотря по провинціи

Данныя 1869 г. хотя и неполны, но уже и онѣ достаточно указываютъ на передвиженіе центра тяжести общинныхъ сборовъ съ недвижимой собственности на личные доходы жителей; такъ:

накладки на гос. поземельный налогъ составляли . .	2,75 м. м.
» » » классный и подоходный » » . .	11,78 » »
» » промысловый » » . .	274,19 т. м.
особыя реальныя подати дали	3,68 м. м.
» личныя » »	12,87 » »

Итого обложеніе личное до 24,65 м. м., реальное—8,50 м.. т. е. втрое меньше. Общій итогъ мѣстныхъ налоговъ превышаль 66,5 м. м. Государственные налоги, прямые и косвенные дали въ 1869 г. 308 5 м. м. Такъ что мѣстные налоги составляли свыше 21% суммы всѣхъ государственныхъ налоговъ.

По свѣдѣніямъ за 1876 г. оказывается, что въ этомъ году собрано было для общинныхъ потребностей, во всѣхъ 11 провинціяхъ королевства, за исключеніемъ гогенцоллернскихъ земель, 139,26 м. марокъ, только на 11 м. м. меньше суммы государственныхъ прямыхъ налоговъ. Въ томъ числѣ въ 8 старыхъ провинціяхъ, значущихся и въ свѣдѣніяхъ 1869 г., собрано 116,08 м. марокъ. Значительное увеличеніе противъ прежнихъ лѣтъ (66,5 м. въ 1869 г., 44,85 м. въ 1857 г.) произошло отъ различныхъ причинъ, между прочимъ, отъ расширенія круга дѣятельности общинъ и отъ увеличенія населенія большихъ городовъ. Изъ общей суммы 139,26 м. м. приходится на городскія общины 84,08 м. м., на сельскія 55,18 м. м. На душу — въ городскихъ общинахъ — 9,58 м., въ сельскихъ — 3,27 м.; средній же окладъ на всѣ общины — 5,42 м. на душу.

Помимо разнообразія въ окладахъ, приходящихся на душу по провинціямъ и общинамъ, существуетъ большое разнообразіе и въ основахъ обложенія. Оно между прочимъ составляетъ нерѣдко причину двойственности обложенія одного и того же источника, объ устраненіи коей такъ много было толковъ и которая устраняется наконецъ правилами закона 1885 г. Разнообразіе формъ мѣстнаго обложенія, заявляетъ Herrfurth, такъ велико, что не можетъ быть оправдано даже и разнообразіемъ мѣстныхъ интересовъ, тѣмъ болѣе, что оно противорѣчитъ условіямъ справедливой раскладки сборовъ. По главнымъ группамъ сборовъ въ 1876 г. получено было:

Провинціи.	Накладками на гос. налоги.	Общиннымъ подох. налогомъ.	Прочими пр. и косв. налогами.
	милліоны марокъ.		
Пруссія	5,92	3,19	4,16
Бранденбургъ	3,58	8,09	15,78
Померанія	2,06	1,15	0,76
Познань	2,10	0,94	1,18
Силезія	3,87	5,44	4,34
Саксонія	4,08	2,74	1,64
Шл. Голштейнъ	2,72	1,10	3,65
Ганноверъ	4,02	0,59	2,45
Вестфалія	7,26	3,97	0,30
Гессенъ-Нассау	3,78	1,29	3,57
Рейнская провинція	18,40	11,77	2,80
Итого	57,82	40,27	41,16
Изъ того числа:			
въ городскихъ общинахъ	29,00	31,41	23,66
» сельскихъ »	28,82	8,86	17,50

Въ видѣ прибавочныхъ сборовъ собрано 63% всей суммы, въ видѣ прямыхъ общинныхъ налоговъ—34%, въ видѣ косвенныхъ—3%.

Относительно самостоятельныхъ общинныхъ подоходныхъ податей сдѣлано наблюденіе, что большая часть ихъ по формѣ близки къ накладкамъ на государственные классный и подоходный налоги. Примкнуть ихъ еще ближе къ государственной формѣ обложенія или обратить въ накладки общины не рѣшаются лишь изъ опасенія лишиться возможности облагать ими и тѣхъ лицъ, которыя государственнымъ налогамъ этого рода не подлежатъ.

Довольно значительное число общинъ обходилось въ 1876 г. безъ накладокъ; напр. въ Кобленцскомъ округѣ 226 общинъ изъ 1044. Высота накладокъ доходила до 200% казеннаго оклада, что и вызывало усиленныя жалобы на тягость обложенія.

Въ 1880—81 г. итогъ общинныхъ налоговъ простирался до 159 милліоновъ марокъ; въ томъ числѣ 99,75 м. м. приходилось на городскія общины и 59,25 м. м. на сельскія. Сверхъ того спеціальные сборы на училища, на церковь, на бѣдныхъ и на потребности волостей, уѣздовъ и провинцій составляли: въ городахъ 8,5 м., въ сельскихъ общинахъ 30 м., итого 38,5 м. марокъ. Все вмѣстѣ—197,5 м. марокъ. Но и эта сумма не содержитъ въ себѣ всѣхъ корпоративныхъ повинностей: не вошли сюда повинности владѣльческихъ округовъ, какъ смѣшанныя съ чисто-хозяйственными расходами и исполняемыя б. ч. натурою, что препятствуетъ точной ихъ оцѣнкѣ. Есть впрочемъ возможность оцѣнить ихъ приблизительно: повинности эти соотвѣтствуютъ подобнымъ же повинностямъ сельскихъ общинъ, а мѣра такихъ повинностей зависитъ частію отъ числа жителей, частію отъ территоріальнаго пространства общинъ. Такъ расходы на школы, призрѣніе бѣдныхъ, полицію и нѣк. др. состоятъ почти вездѣ въ довольно постоянномъ отношеніи къ числу жителей; а расходы на устройство дорогъ и вообще учрежденій для облегченія сношеній (Verkehrsanlagen) обусловливаются обыкновенно, независимо отъ численности населенія, исключительно пространствомъ территоріи. Руководствуясь этими соображеніями, получаемъ для владѣльческихъ округовъ слѣдующія цифры: такихъ имѣній было 15,829; населеніе ихъ—2.061,128 душъ; это даетъ отношеніе къ населенности сельскихъ общинъ какъ 1 : $7^1/_2$. По этому расчету приходится на эти имѣнія сборовъ 11.850,957 м. противъ 88.882,180 м. сборовъ съ сельскихъ общинъ. Земель во владѣльческихъ округахъ 8.543,341 гектаръ, въ сельскихъ общинахъ—21.646,394 г.; отношеніе 1 : $2^1/_2$. Такимъ образомъ, по этому признаку придется сборовъ съ владѣльческихъ округовъ въ $2^1/_2$ раза меньше противъ с. общинъ т. е. 35.552,872 м. Для приблизительной оцѣнки можно взять среднее между обоими полученными числами, что даетъ 23,7 м. марокъ. Изъ этой суммы, согласно пропорціи, существующей въ с. общинахъ, должно идти на общинные сборы 15,8 м. марокъ, на сборы школьные, церковные и пр. 7,9 м. м. Прикладывая эти суммы къ вышеприведеннымъ суммамъ общинныхъ сборовъ получимъ итогъ общихъ сборовъ

174,8 м. м.; итогъ сборовъ на школы, церковь, бѣдныхъ, уѣзды и провинціи 46,4 м. м. Вся же сумма корпоративныхъ сборовъ 1880 - 81 г. должна простираться до 221,2 м. марокъ. Засимъ абсолютная сумма налоговъ городскихъ общинъ будетъ 99,75 м., а сельскихъ съ владѣльческими округами 59,25+15,8=75,05 м. марокъ. Но надо имѣть въ виду, что въ суммѣ сборовъ городскихъ общинъ содержится большее количество разныхъ спеціальныхъ (школьныхъ, церковныхъ и пр.) сборовъ, чѣмъ въ сборахъ сельскихъ общинъ и помѣстій, которыя получаютъ нужныя для этого средства въ гораздо большей степени посредствомъ особыхъ налоговъ. Такъ особые корпоративные сборы, взимаемые рядомъ съ общинными въ городскихъ общинахъ составляютъ только 8,5 м. м.; они же въ сельскихъ общинахъ съ помѣстьями 30+7,9 м. м. слѣдовательно на 29,4 м. м. больше, чѣмъ въ городахъ. Т. о общая сумма обложенія составляетъ въ городскихъ общинахъ 99,75+8,5=108,25 м. м., а въ сельскихъ съ помѣстьями 75+37,9 м.=112,9 м. м. Итакъ сельскія мѣстности обременены на 4,65 м. м. больше. Но на душу обремененіе въ сельскихъ мѣстностяхъ оказывается конечно ниже чѣмъ въ городскихъ общинахъ, именно 6,37 противъ 11,42 марокъ.

По отношенію къ государственнымъ прямымъ налогамъ мѣстные представляютъ слѣдующія отношенія:

Сумма гос. класснаго и подоходнаго налоговъ . . . . . = 73.166,955 м.
Сумма всѣхъ гос. прямыхъ налоговъ . . . . . =146.744,561 »
Сумма общинныхъ налоговъ =158.580,588 » =108% суммы прямыхъ н. *)
Сумма сборовъ на училища, церковь, бѣдныхъ,—для уѣздовъ и провинцій . . =196.996,810 » =134% » » »**)

Свѣдѣнія, представленныя Геррфуртомъ за 1883—84 г. содержатъ въ себѣ данныя о всѣхъ доходахъ и расходахъ городовъ и сельскихъ общинъ, съ указаніемъ главнѣйшихъ категорій источниковъ доходовъ и ихъ употребленія. Указана также высота обложенія жителей этихъ городовъ и с. общинъ прямыми гос. налогами и сборами провинціальными, уѣздными, школьными и церковными. Не приведены: 1) свѣдѣнія о доходахъ и расходахъ владѣльческихъ округовъ и о лежащихъ на нихъ государственныхъ и корпоративныхъ сборахъ; 2) доходы и расходы провинцій, уѣздовъ, училищныхъ, церковныхъ и приходскихъ союзовъ. Опущеніе свѣдѣній о владѣльческихъ округахъ мотивировано тѣми же доводами,

*) Максимумъ въ Рейнской пров.=153%, минимумъ 65% въ Саксоніи.
**) Максимумъ=174% въ В. и З. Пруссіи, 169% въ Шл.-Голштейнѣ, Вестфаліи и Р. провинціи, минимумъ=81% въ Саксоніи.

что и прежде; причемъ даже и приблизительное исчисленіе, какое было представлено за 1881 г., теперь признано невозможнымъ, такъ какъ нѣкоторые виды общинныхъ доходовъ и расходовъ тамъ даже вовсе несуществуютъ и всѣ финансовыя операціи владѣльцевъ имѣютъ частно-хозяйственный характеръ. Доходовъ же отъ налоговъ въ этихъ имѣніяхъ нѣтъ вовсе, кромѣ того единственнаго случая, когда помѣстье несетъ вмѣстѣ съ общиной (gemischte Gutsbezirke) повинность призрѣнія бѣдныхъ. Притомъ же въ частныхъ владѣніяхъ почти нѣтъ возможности провести границу напр. между частною благотворительностью и повинностью попеченія о бѣдныхъ, между дорожными сооруженіями, дѣлаемыми для удобства владѣльцевъ и дѣлаемыми въ видѣ общинной повинности *).

Свѣдѣнія о хозяйствѣ провинцій, уѣздовъ, школьныхъ, церковныхъ и приходскихъ союзовъ не включены потому, что для полученія ихъ необходимо было бы отдѣльно собрать матеріалы; такъ какъ географическія границы всѣхъ этихъ союзовъ или вовсе не совпадаютъ съ границами общинъ, — какъ-то границы провинцій, — или совпадаютъ лишь въ видѣ исключенія, — какъ въ городскихъ уѣздахъ, — или совпадаютъ не вездѣ, какъ это существуетъ относительно границъ союзовъ училищныхъ, церковныхъ и приходскихъ. Собираніе же этихъ свѣдѣній, какъ заявляетъ Геррфуртъ, чрезвычайно трудно, а по церковнымъ и приходскимъ союзамъ получить достовѣрныя свѣдѣнія даже и невозможно. Впрочемъ это не помѣшало получить отвѣтъ на главный вопросъ мѣстнаго обложенія, на вопросъ о степени обремененія общинъ сборами на мѣстныя потребности, какъ собственно—общинныя, такъ и провинціальныя, уѣздныя и прочія. Нижеслѣдующія таблицы представляютъ составъ общинныхъ налоговъ, отношеніе ихъ къ государственнымъ налогамъ, составъ и количество прочихъ мѣстныхъ доходовъ, размѣры обложенія, объемъ и предметы общинныхъ расходовъ за ближайшее къ намъ время.

---

*) Кстати замѣтимъ, что владѣльческіе округи составляютъ нѣчто довольно сложное; по Meitzen'у (Der Preussische Staat, t. IV) пространство ихъ равняется 39,445,837 моргеновъ (10,061,270 гектаровъ) и распредѣляется по владѣнію и доходамъ такъ:

			Чистый доходъ.
Во владѣніи казны состоитъ:			
	Доменъ	1.321,175 морг.	
	Лѣсовъ	7.038,445 »	= 3.839,408 м.
	Прочей недвижимой собственности	366,727 »	
Во владѣніи	Короны и принцевъ королевскаго дома	544,651 »	= 873,150 »
»	Городскихъ общинъ	496,009 »	= 1.106,196 »
»	Сельскихъ »	7,331 »	= 14,004 »
»	Пасторатовъ (Pfarren), церквей и пр.	127,233 »	= 408,238 »
»	Университетовъ и высш. училищъ	74,452 »	= 438,009 »
»	Прочихъ учебныхъ заведеній	9,473 »	= 29,838 »
»	Благотворительныхъ »	250,497 »	= 830,391 »
Ленныя имущества и фидикомиссы		5.884,716 »	= 15.264,747 »
Обыкновенная частная собственность		23.325,527 »	= 60.388,053 »

Число всѣхъ Gutsbezirk'овъ 15.383.

I. Составъ и суммы общинныхъ сборовъ (въ

ЧИСЛО ОБЩИНЪ.	Ч. жителей.	Накладки на гос. прямые налоги.	ОСОБЫЕ ОБЩИН		
			Подоходный.	Квартирный.	На собакъ.
I. Городскія: 1197 . .	8.346.235	57.827.518	16.858.512	1.612.422	898.984
Берлинъ.	1.122.330	9.969.241	—	10.040 000	284.000
Итого . . .	9.468 565	67.796.759	16.858.512	11.652.422	1.182.984
II. Сельскія: 37433 . .	17.723.675	48.314.260	2.742.691	17.117	372.669
I+II. 38631	25.192.240	116.111.019	19.601.203	11.669.539	1.555.653
Итоги по отчету за 1880—81 г. 38628 .	25.217.267	107.513.373	18.709.828	11.228.979	*) 1.776.304

*) По даннымъ 1880—81 г. н. на собакъ существовалъ въ 992 городахъ и 5175 сель
**) Въ 7324 общин. облагалась только поземельная собственность. Въ суммѣ реальныхъ
***) Включая и стоимость личныхъ повинностей (Handdienste).
****) Въ 640 общинахъ вовсе нѣтъ общинныхъ налоговъ.

II. Отношеніе общинныхъ накладокъ къ

ОБЩИНЫ.	Поземельный н.	Накладки на него.	%	Подомовый н.	Накладки на него.	%
Городскія	3 107 428	1.993.381	64,1	14.772.506	7.217.597	49,0
Берлинъ.	11.641	—	—	5.658.266	—	—
Итого .	3.119.069	1.993.381	63,6	20.430.772	7.217.597	49,0
Сельскія.	28.387.361	17.932.553	63,2	7.339.487	5.562.854	75,7
Общая сумма . .	31.506.430	19.925.934	63,2	27.770.259	12.780.451	46,0

*) Въ эту общую сумму включены и особые прямые налоги Гогенцоллерна.
**) Включая 312784 м. накладокъ въ Ганноверѣ и 348.225 м. въ Шл. Голштейнѣ, кото

маркахъ) по смѣтамъ 1883—84 бюджетнаго года.

НЫЕ НАЛОГИ.			СПЕЦІАЛЬНЫЕ СБОРЫ.			ВСЕГО ПРИХОДИТСЯ.	
Реальные.	Личные.	Косвенные.	На школы.	На церковь.	Для уѣздовъ и провинцій.	Вообще.	На душу
2.476.305	459.805	3.979.481	2 736.228	3 390.008	2.016.960	92.256.225	17,94
3.836.700	—	350.000	—	299.286	—	25.901.557	20,25
6.313.005	459.805	4.329.481	2.736.228	3.689.294	2.016.960	118.157.782	12,48
8.197.552	3.160.391	417.337	11.074.471	5.530.986	12.011.928	91.839.302	0,36
14.510.477	3.620.196	4.746.818	13.810.699	9.210.280	14.028 888	209.997.084	8,33
11.177.986 **)	3.521.398 ***)	5.051.674	14.933.039	8.391.019	13.014.090	197.406.511 ****)	7,83

скихъ общинахъ.
н. с. общинъ, —5.508.183 м. заключается и стоимость подводной повинности (Spanndienste).

гос. прямымъ налогамъ (въ маркахъ).

Классный и подоходный налогъ.	Накладки на нихъ.	%	Промысловый н.	Накладки на него.	%	Всѣ гос. прямые н.	Всѣ накладки.	%
29 792.031	47.208.871	158,5	9.779.416	1.307.769	13,4	57.529.726*)	57.727.518	100,4
9.241.474	9 969.241	107,8	2.345.785	—	—	17.257.166	9.969.241	57,2
39.033.505	57.178.112	—	12.125.201	1.307.769	10,8	74.786.892*)	67.696.759 **)	90,5
15.657.482	22.895.924	146,5	3.848.124	1.261.920	3,3	55.420.923	58.314.260	105,2
54.690.987	80 074.046	146,4	15.973.325	1.569.689	9, 8	130.207.815	126.011.019	97,5

рыя невозможно распредѣлить по отдѣльнымъ налогамъ.

III. Размѣры обложенія на душу (въ маркахъ).

Провинціи.	Годы.				
	1849.	1869.	1876.	1880—81	1883—84
Вост. Пруссія	6,41	6,52	8,36	8,41	8,66
Зап. Пруссія	5,62	6,02	8,86	8,90	9,62
Бранденбургъ безъ Берлина	3,73	4,09	5,70	6,54	7,35
Померанія	3,08	4,48	5,91	6,04	6,85
Познань	1,90	4,36	5,39	5,48	5,68
Силезія	3,39	5,36	7,77	8,47	8,94
Саксонія	1,89	3,67	6,13	6,88	7,61
Шл. Голштейнъ	—	8,96	10,84	12,09	13,52
Ганноверъ	—	3,84	4,94	7,53	8,56
Вестфалія	2,07	5,36	7,77	8,24	9,68
Гессенъ-Нассау	—	8,46	11,52	14,29	16,69
Рейнская пров.	3,77	7,47	12,05	13,11	13,84
Гогенцоллернъ	—	—	—	7,20	7,23
Берлинъ	8,16	13,98	20,63	20,46	21,81
Среднее для всего Государства	3,35	5,65	8,21	9,19	10,07

IV. Доходы и расходы общинъ по ихъ назначенію.

	ГОРОДА.		СЕЛЬСКІЯ ОБЩИНЫ.	
	ДОХОДЫ.	РАСХОДЫ.	ДОХОДЫ.	РАСХОДЫ.
1. Общія гос. цѣли	4.057.399	13.991.982	1.041.775	7.351.756
2. Пути сообщенія: (Verkehrsanlagen) . .	4.863.873	24.287.762	2.418.804	18.464.091
3. Промышленныя и общественныя учрежденія				
a) Газъ	23.021.218	17.239.887	—	—
b) Водопроды . . .	7.552.685	7.847.862	—	—
c) Разныя общеполезныя учрежденія . .	5.080.632	7.620.288	244.181	873.633
4. Учрежденія благотворительныя и призрѣніе бѣдныхъ	10.480.542	27.935.041	2.064.570	12.901.534
5. Народное просвѣщеніе:				
a) народныя школы .	4.776.013	28.752.617	5.582.122	22.382.544
b) среднія учебныя заведенія мужскія и женскія низшаго типа (Mittel-gehobene etc. schulen) . . .	5.163.964	9.458.800	141.187	243.396
c) среднія высшаго типа (höhere Unterrichtsanstalten) . .	7.524 936	13.511.264	—	—
d) спеціальныя заведенія	499.325	779.255	—	—
e) прочія образовательныя цѣли въ городахъ (Fortbildungsschulen и пр.) . .	264.719	763.313	52.451	228.981
6. Общинное управленіе . .	1.379.888	19.458.757	533.174	13.280.821
7 Проценты и погашеніе по долгамъ общинъ . . .	—	25.302.865	—	7.721 854
8. Общинная собственность:				
a) земли и строенія . .	11.791.719	2.819.425		
b) лѣса, горные промыслы и промышленныя заведенія .	10.714.272	5.180.417	20.169 832	6.937.118
c) общинные капиталы и другія пользованія (Nutzungen) . .	8.001.323	550.136		
9. Общинные налоги . . . (См. табл. I).	84.013.027	—	63.221.917	—
10. Спеціальные сборы . . (См. табл. I).	8.143.027	—	28.617.385	—
11. Разные	6.814.856	10.801.587	5.726.878	10.496.814
ИТОГО . . .	204.143.587	215.301.358	129.814.276	100.882.542
Берлинъ	57.178.705	56.909.419	—	—
ИТОГО . . .	261.322.292	272.210.777	—	—

Въ томъ числѣ чрезвычайныхъ городскихъ доходовъ 3.924,385 м., расходовъ 31.477,411 м.; общинныхъ доходовъ 2.899,072 м., расходовъ 9.613,069 м.

Доходы городскихъ и сельскихъ общинъ вмѣстѣ равняются 391.136,568 марокъ, расходы—373.093,319 марокъ. Т. о. оказывается превышеніе въ доходахъ на 18 м. м.; но взявъ городскія и сельскія общины отдѣльно получимъ по городскимъ общинамъ дефицитъ въ 10.888,485 м., а по сельскимъ—превышеніе въ 28.931,734 м. Такъ какъ однако спеціальные сборы (табл. IV, 10) имѣютъ совершенно самостоятельное назначеніе и отдѣльный счетъ, то оказывается дефицитъ по городскимъ бюджетамъ въ 19.031,681 м., а по с. сельскихъ общинъ превышеніе въ 314,349 марокъ.

Относительно состава расходовъ, перечисленныхъ въ этой (IV) таблицѣ замѣтимъ слѣдующее:

1) Подъ именемъ расходовъ на общія гос. цѣли разумѣются: расходы на мѣстную полицію, особенно на ночную стражу и пожарную часть; далѣе—повинности общинъ по военному и морскому вѣдомствамъ, какъ-то: квартирная повинность, снабженіе войскъ продовольствіемъ и пр. расходы, сопряженные съ ихъ квартированіемъ;—расходы на судебную часть,—на производство выборовъ въ палаты депутатовъ имперскую и прусскую, въ провинціальныя и уѣздныя собранія; расходы по управленію государственныхъ налоговъ, по наблюденію за исправностью мѣръ и вѣсовъ; веденіе списковъ гражданскаго состоянія и собираніе статистическихъ свѣдѣній. Съ Берлиномъ расходы эти составляютъ 25.166,644 марки.

2) Расходы на пути сообщенія имѣютъ предметомъ все сюда относящееся, какъ-то: содержаніе въ порядкѣ улицъ и площадей, въ особенности мощеніе оныхъ, освѣщеніе, обсаживаніе деревьями, очистка и орошеніе; содержаніе и устройство шоссе, земскихъ дорогъ, мостовъ, перевозовъ, каналовъ, шлюзовъ, плотинъ, желѣзныхъ и конножелѣзныхъ дорогъ, гаваней, вѣсовъ, складовъ и пр. Общая сумма этихъ расходовъ 51.385,210 марокъ.

3) Расходы по общеполезнымъ учрежденіямъ (гл. обр. газъ и водопроводы) рѣшительно преобладаютъ въ городахъ, именно=53.778,356 м. въ городахъ противъ 873,633 м. въ сельскихъ общинахъ. Это вполнѣ объясняется простотою условій и требованій сельской жизни въ сравненіи съ городскою. Въ расходахъ на благотворительныя учрежденія и призрѣніе бѣдныхъ перевѣсъ тоже на сторонѣ городовъ, что легко объясняется какъ характеромъ городскихъ расходовъ на это дѣло, такъ и скопленіемъ бѣдныхъ въ болѣе крупныхъ центрахъ населенія.

4) Особенно значительны расходы общинъ на народное образованіе. Въ городахъ они простираются до 61.986,539 м., а въ с. общинахъ до 22.854,921 м. Впрочемъ въ расходахъ на низшія школы с. общины ближе подходятъ къ городскимъ (22.382,544 м. противъ 34.273,256 м.). Эта разность была бы вѣроятно и еще меньше, если бы с. общины были въ состояніи жертвовать на просвѣщеніе больше узаконеннаго минимума; иныя общины, впрочемъ,

пользуясь тѣмъ, что существуетъ такой минимумъ, стараются не выходить изъ него. Притомъ минимумъ для городовъ выше, чѣмъ для с. общинъ. Кромѣ того существуютъ мѣстами особыя мѣстныя общества (Schulsozietäten), уменьшающія своими затратами расходы общинъ на учебную часть; причемъ въ городахъ расходы этихъ обществъ гораздо чаще, чѣмъ въ с. общинахъ, принимаются на счетъ общинной кассы. Наконецъ расходы городовъ усиливаются еще содержаніемъ учебныхъ заведеній средняго типа и спеціальныхъ. Среднія школы (т. н. Rektoratsschulen) и сельскохозяйственныя существуютъ въ с. общинахъ лишь въ видѣ исключенія.

5) Въ расходахъ на управленіе и на погашеніе и проценты по своимъ долгамъ города тоже издерживаютъ больше, чѣмъ сельскія общины, что тоже понятно, въ виду бо́льшихъ размѣровъ городскихъ нуждъ.

6) Покрытіе расходовъ производится преимущественно при помощи прямыхъ налоговъ; доходами отъ собственныхъ имуществъ городскія общины покрываютъ лишь $11^2{}_3{}^0/_0$ расходовъ, а сельскія $20^0/_0$. Остальное, т. е. 104.163,587 м. въ городахъ и 62.804,580 м. въ сельскихъ общинахъ, покрывается налогами. Косвенные налоги занимаютъ здѣсь очень ничтожное мѣсто, давая въ городахъ не болѣе 4.329,481 м., а въ сельскихъ общинахъ 417,337 марокъ. Они играютъ незначительную и все умаляющуюся роль въ общинномъ хозяйствѣ. Еще въ 1869 г. они составляли $22,4^0/_0$ городскихъ доходовъ; въ 1880—81 г. только $4^0/_0$ въ городахъ и $1,63^0/_0$ въ сельскихъ общинахъ; а въ 1883—84 г. только уже $1,7^0/_0$ въ городахъ и $0,4^0/_0$ въ с. общинахъ. Но съ этимъ упадкомъ косвеннаго обложенія связано возрастаніе тягости прямаго. Геррфуртъ поэтому высказывается, что небезполезно было бы вновь открыть общинамъ этотъ богатый источникъ, что особенно важно для большихъ городовъ *).

Кромѣ собственно-общинныхъ налоговъ (108.493,068 м. въ городахъ и 63.221,917 м. въ с. общинахъ) есть еще спеціальные сборы — провинціальные, уѣздные, школьные и церковные, — съ которыми общій итогъ городскихъ доходовъ и повышается до 116.935,550 м. и сельскихъ до 91.839.302 марокъ.

Владѣльческіе округи, какъ выше было упомянуто, не введены въ счетъ по трудности отличить въ нихъ статьи частно-хозяйственныхъ доходовъ и расходовъ отъ статей, имѣющихъ значеніе общинныхъ. Но это не мѣшаетъ попыткѣ приблизительнаго исчисленія. Геррфуртъ и сдѣлалъ такое исчисленіе для 1883—84 гг., руководствуясь тѣми же соображеніями, какія были поло-

*) Геррфуртъ приводитъ слѣдующія данныя (по Körosi, Bulletin annuel des finances des grandes villes, и изъ Bulletin de statistique et de législation comparée) относительно развитія косвеннаго обложенія въ городахъ: въ 1880—81 гг. к. налоги давали $58,7^0/_0$ всѣхъ доходовъ въ Генуѣ, $57,3^0/_0$ въ Туринѣ, $32,1^0/_0$ въ Венеціи $23,2^0/_0$ въ Варшавѣ, $23,1^0/_0$ въ Стокгольмѣ, $14,1^0/_0$ въ Штуттгартѣ. Въ Парижѣ они составляли въ 1881—84 гг. $56^0/_0$ всѣхъ доходовъ, т. е. 130—140 м. франковъ.

жены въ основаніе для подобной же выкладки за 1881 г. Территорія сельскихъ общинъ въ $2^1/_2$ раза, а число жителей въ $7^1{}_2$ разъ больше, чѣмъ владѣльческихъ округовъ. По первой изъ этихъ данныхъ ихъ корпоративные сборы должны бы составить 36.735,720 марокъ; по второй—12.245,240 м. Среднее, выведенное изъ этихъ двухъ чиселъ, и равняющееся 24,5 м. марокъ, и должно представлять собою вѣроятную величину обремененія владѣльческихъ округовъ корпоративными расходами. Прикладывая эту цифру къ итогу сборовъ городскихъ и сельскихъ общинъ получимъ общую сумму мѣстнаго обложенія за 1883—84 г.=233,5 м. марокъ, превышающую итогъ 1881 г. на 12,3 м. марокъ. По этому разсчету на 1886—87 г. сумма эта должна простираться до 245 м. марокъ.

Сравнивая города съ сельскими общинами найдемъ, что въ первыхъ собирается общинныхъ сборовъ на 45 милл. больше, чѣмъ во вторыхъ и наоборотъ 20-ю милл. прочихъ корпоративныхъ сборовъ въ городахъ меньше, чѣмъ въ сельскихъ общинахъ. Происходитъ же это оттого, что въ городахъ б. ч. сборовъ для нуждъ провинцій и уѣздовъ, а также сборовъ для училищъ и церкви взимается въ составѣ общинныхъ налоговъ, тогда какъ въ сельскихъ общинахъ нужныя на то суммы собираются въ видѣ спеціальныхъ сборовъ,

Среднія цифры сборовъ на душу хотя и не выражаютъ дѣйствительнаго обремененія отдѣльныхъ плательщиковъ, ни даже мѣстностей (такъ какъ налогоспособность тѣхъ и другихъ весьма различна), однако даютъ понятіе о той нормѣ, около которой оно вращается, конечно съ большими уклоненіями въ обѣ стороны.

	Въ городахъ, марокъ.	Въ с. общинахъ, марокъ.
Такъ средніе оклады общинныхъ сборовъ составляютъ на душу.	11,46	4,02
Прочіе корпоративные сборы » »	0,89	1,82
Тѣ и др. вмѣстѣ » »	12,35	5,84

По провинціямъ разность гораздо значительнѣе; такъ: общинные сборы въ городахъ составляли на душу отъ 21,81 (Берлинъ) и 16,69 (въ Гессенъ-Нассау) марокъ, до 5,68 м. (въ Познани); особые корпоративные сборы: отъ 2,6 м. (Познань) до 0,27 м. (Берлинъ). Но при этомъ въ каждой провинціи разность между обремененіемъ ея городовъ весьма значительна *).

Средніе оклады на душу въ сельскихъ общинахъ представляются въ слѣдующемъ видѣ:

*) Есть притомъ города съ весьма ограниченнымъ числомъ сборовъ. Такъ есть 8 маленькихъ городовъ, въ которыхъ нѣтъ общинныхъ сборовъ, а есть только спеціально-корпоративные. Далѣе 15 городовъ, въ которыхъ нѣтъ никакихъ общинныхъ сборовъ, кромѣ налога на собакъ. За то есть не мало городовъ, въ которыхъ общинные и спеціально-корпоративные сборы далеко превышаютъ средній окладъ ихъ на все государство; такъ во Франкфуртѣ на М. они составляютъ до 32,5 м. на душу, въ Берлинѣ и Кёльнѣ свыше 22 м. и т. д.

	Высшій. марокъ.	Низшій. марокъ.
Общинные сборы	7,91 (Шл. Голшт.)	1,27 (Познань).
» »	7,23 (Рейнская пров.)	
Спеціально-корпоративные .	7,22 (Шл. Голшт.)	0,35 (Гесс. Нассау).
» »	3,44 (Ганноверъ)	
Тѣ и другіе вмѣстѣ	15,13 (Шл. Голшт.)	3,70 (Померанія).
» »	8,10 (Вестфалія)	

Отношеніе общинныхъ сборовъ къ государственнымъ представляетъ слѣдующія данныя: общая сумма мѣстныхъ налоговъ=208,78 м. марокъ составляетъ 160,3% общей суммы прямыхъ государственныхъ налоговъ, равняющейся 130,21 м. марокъ. При этомъ въ частности по провинціямъ опять встрѣчаемъ большое разнообразіе; такъ среднее процентное отношеніе для городовъ оказывается=156,4, достигая максимума 232,2% (въ Шл. Голштейнѣ) и минимума 115,6% (въ Саксоніи). Въ сельскихъ же общинахъ, при среднемъ процентѣ=165,7% максимумъ доходитъ до 259,6% (въ З. Пруссіи) и минимумъ—до 74,5 (въ Саксоніи) *).

Если засимъ разность отношенія итога общинныхъ сборовъ къ итогу гос. прямыхъ налоговъ въ городахъ и с. общинахъ незначительна (156,4 : 165,7), то совсѣмъ иною представляется она по отношенію къ классной и подоходной податямъ: тутъ рѣшительно преобладаютъ с. общины, въ которыхъ обложеніе по отношенію къ этимъ податямъ составляетъ 585%, тогда какъ въ городахъ оно = 299,3%. По отдѣльнымъ налогамъ опять громадная разница въ процентахъ обложенія. Такъ въ 584 общинахъ накладки на поземельный налогъ превышали 200%, доходя мѣстами до 500—600%. Тѣже 200% составляли накладки на подомовый налогъ въ 548 общинахъ, доходя мѣстами до 515%; накладки на классный и подоходный налоги превышали 300% въ 233 общинахъ, но въ нѣкоторыхъ общинахъ превышали 500% и доходили до 675%.

Уже болѣе 10 лѣтъ, какъ возрастаніе общинныхъ сборовъ стало предметомъ разсужденій. Такъ въ началѣ 1874 г. одинъ изъ членовъ Палаты Господъ выражая благодарность правительству за облегченіе въ классномъ налогѣ, указывалъ на быстрый ростъ общинныхъ сборовъ и заявлялъ, что для плательщика нѣтъ ровно никакой выгоды въ томъ, что онъ платитъ однимъ талеромъ меньше казеннаго налога, когда въ тоже время съ него требуютъ

*) Законъ обязываетъ правительство обращать вниманіе на высоту общиннаго обложенія и принимать нѣкоторыя мѣры облегченія тамъ, гдѣ общинные налоги превысятъ 150% государственныхъ прямыхъ налоговъ. Окружныя управленія (Bezirksregierungen) ежегодно представляютъ М—рамъ Вн. дѣлъ и Финансовъ списокъ такихъ общинъ (кромѣ Шл.-Голштейна, Ганновера и Гессенъ-Нассау). Ихъ было въ 1883—84 г. 1129.

больше общинныхъ сборовъ*). Такъ и будетъ продолжаться, заявлялъ онъ дальше, и общины сдѣлаются просто платежными машинами (Zahlmaschinen), если не будетъ сдѣлано точнаго разграниченія между задачами государства и общины.

Въ 1876 г. другимъ лицомъ высказаны были такія же соображенія въ той же Палатѣ. Лицо это заявляло, что во многихъ уѣздахъ собирается въ сельскихъ общинахъ не менѣе 300% **) накладками на гос. прямые налоги для потребностей общинъ, уѣздовъ, училищъ и пр. и что если это такъ пойдетъ дальше, то выйдетъ, что податная сила, которую надо беречь для государственной казны, совсѣмъ поглощена. Подобныя же заявленія сдѣланы были и другими; всѣ сходятся на томъ, что отсутствіе правильнаго соотношенія между мѣстнымъ бюджетомъ и государственнымъ должно привести къ финансовымъ затрудненіямъ и что непомѣрное увеличеніе общинныхъ сборовъ все равно возбуждаетъ общее неудовольствіе плательщиковъ, какъ возбуждало бы его и увеличеніе государственныхъ. Правда, въ нѣкоторыхъ мѣстахъ процентъ накладокъ почти не увеличился, не смотря на значительное увеличеніе расходовъ, что объясняется увеличеніемъ основныхъ суммъ класснаго и подоходнаго налоговъ, съ которыхъ берутся общинныя накладки. Но это увеличеніе, въ свою очередь, возбуждаетъ въ нѣкоторыхъ опасеніе, что общины будутъ вовлекаться въ излишнее увеличеніе своихъ потребностей, что мѣстами уже и случилось. Шмитцъ приписываетъ это возрастаніе общинныхъ расходовъ, между прочимъ, упадку самостоятельности общинъ, чрезмѣрному подчиненію ихъ дѣйствій вліянію надзирающихъ властей (т. е. ландратовъ или окружныхъ управленій), чему онъ и приводитъ не мало примѣровъ.***)

Въ виду нѣкоторыхъ облегченій, сдѣланныхъ съ 1873 г. въ прямыхъ налогахъ (какъ пониженіе классной подати и контингентированіе ея и поземельной), общественное мнѣніе охотно видитъ причину тягости прямыхъ налоговъ въ крайнемъ возрастаніи мѣстныхъ сборовъ. Оказывается однако, что по даннымъ 1857 и 76 гг. общинные сборы увеличились въ сельскихъ общинахъ всего на 1,17 м. съ души; сборы уѣздные увеличились за тѣже 19 лѣтъ на 62 пфеннига съ души. Провинціальные налоги и на нужды общинныхъ союзовъ (Steuern der Provinzen und Communalständischen Verbänden) за время съ 1857 по 1869 г. (позднѣйшихъ данныхъ нѣтъ) уменьшились на 2 пфеннига съ души; едва ли они увеличились въ позднѣйшее время, такъ какъ съ 1874 г. провинціи стали получать значительныя пособія отъ казны ****). Вообще же увеличеніе сборовъ замѣтнѣе въ городскихъ общинахъ, чѣмъ въ

---

*) Schmitz, Wo ist die Ursache der hohen Belastung der Gemeinden mit Communal-Abgaben zu suchen und worin besteht das wahre Mittel zur Abhülfe? 1879.

**) Въ частности накладки, какъ показали изслѣдованія, доходятъ для классной подати—отъ 300 до 600%, см. по классу, и для подоходной до 700% казеннаго оклада.

***) Между прочимъ примѣры произвольныхъ и значительныхъ повышеній бюджетовъ общинъ ландратами.

****) Ср. Fitger. Der Steuerreformplan in seiner neuesten Form, 1881.

сельскихъ. Такъ въ первыхъ съ 1849 года по 1883—84 годъ средній окладъ на душу увеличился съ 3,77 до 11,46 марокъ; тогда какъ въ сельскихъ общинахъ оказалось мѣстами даже пониженіе средняго оклада. Такимъ образомъ въ городахъ съ ростомъ населенія ростутъ и среднія цифры налоговъ; въ сельскихъ же общинахъ, по крайней мѣрѣ отчасти, возрастаніе сборовъ иногда уступаетъ росту населенія, а мѣстами замѣчено уменьшеніе даже и абсолютныхъ цифръ сборовъ*). Тѣмъ не менѣе, беря общіе итоги, видимъ рѣшительную наклонность мѣстныхъ сборовъ повышаться и трудно предсказать, можетъ ли она остановиться на какой нибудь опредѣленной цифрѣ: потребности ростутъ, должны расти и средства.

Надо еще замѣтить, что отчасти увеличеніе общинныхъ налоговъ явилось вслѣдствіе перекладки во многихъ общинахъ расходовъ на церковь и школу съ приходскихъ общинъ и съ училищныхъ союзовъ на политическія общины и на уѣзды. Вообще возрастаніе не чрезмѣрно и представляетъ собою явленіе вполнѣ естественное, порождаемое лишь въ очень малой степени вліяніемъ административной власти, преимущественно же свободными постановленіями общинъ и уѣздовъ и означающее содѣйствіе общины и уѣзда ихъ промышленнымъ интересамъ. Таковы въ особенности расходы на пути сообщенній (Verkehrsanstalten), на улучшеніе почвъ и въ извѣстной мѣрѣ на среднее обученіе. Сверхъ того наибольшая доля (58%) въ увеличеніи обложенія приходится на 25 большихъ городовъ.

Всѣ вмѣстѣ общинные налоги, т. е. на потребности общинъ, уѣздовъ, общинныхъ союзовъ и провинцій возрасли по расчету на душу:

			въ городахъ		въ с. общинахъ
съ 1857 по 1876 г.	на		3,85—6,14 м.	на	0,08—1,77 м.
» 1876 » 1881 »	»		0,95 м.	»	0,06 м.
» 1881 » 1884 »	»		0,93 »	»	0,26 »

Но если возрастаніе сборовъ совершается гл. образомъ въ городахъ, то это ихъ личное дѣло и облегчать города напримѣръ казенными пособіями, т. е. на счетъ с. общинъ едва ли было бы разумно и справедливо.

Въ частности особенно растутъ расходы общинъ на учебное дѣло, на призрѣніе бѣдныхъ и на пути сообщеній. Жалуются, что расходы на учебную часть дѣлаются совсѣмъ невыносимы, какъ въ городскихъ, такъ и въ сельскихъ общинахъ. И говорятъ, увеличеніе расходовъ не сопровождается улучшеніемъ дѣла, такъ какъ, благодаря новѣйшему законодательству, учебная часть поставлена въ положеніе бюрократической машины; у общинъ отнято всякое вліяніе на нее и предоставлено имъ только давать деньги на содержаніе школъ. Увеличеніе расходовъ произошло притомъ не столько отъ увеличенія числа

*) Въ промежутокъ времени отъ 1881—до 1884 г. абсолютныя и подушныя цифры сборовъ уменьшились въ с. общинахъ въ В. Пруссіи, Помераніи, Силезіи и Гогенцоллернѣ; въ прочихъ провинціяхъ онѣ вообще увеличились.

учениковъ, размноженія школъ и увеличенія содержанія учебному персоналу, сколько отъ расширенія школьныхъ программъ*), увеличенія числа классовъ, а съ тѣмъ вмѣстѣ и числа учителей, перестроекъ школъ и новыхъ для нихъ построекъ, при чемъ въ отношеніи послѣднихъ общины легко вдаются въ излишнюю роскошь.

Закономъ 1870 г. призрѣніе бѣдныхъ возложено исключительно на общины: онѣ обязаны помогать всякому, кто представитъ формальное удостовѣреніе въ своей бѣдности. Между тѣмъ законъ о свободѣ передвиженія и жительства (Freizügigkeitsgesetz) 2 ноября 1867 г. и законъ объ отмѣнѣ платежа вступныхъ денегъ (Einzugsgeld) лишили общины возможности устранять слишкомъ большой наплывъ бѣднаго люда. А наплывъ этотъ особенно сталъ великъ въ эпоху учредительской горячки, когда отовсюду набирали рабочихъ, чтобъ потомъ оставить ихъ бѣдствовать безъ дѣла. За временные интересы и поживу разныхъ учредителей пришлось расплачиваться общинамъ. Сверхъ того значительную часть контингента лицъ, требующихъ общественнаго призрѣнія, составляютъ странствующіе воры, бродяги и люди, уклоняющіеся отъ работы. Люди эти, безъ гроша денегъ, разъѣзжаютъ по всему государству и всюду предъявляютъ свои права на общественное пособіе.

Пути сообщеній также поглощаютъ значительную долю бюджетовъ общинъ, хотя состояніе дорогъ все еще неудовлетворительно; хороши только дороги большія и дороги 1-го класса; дороги же мелкія, общинныя, проселочныя, частныя, сервитутныя и т. п. находятся еще въ очень печальномъ положеніи. Искусственное развитіе промышленности, сильное передвиженіе населенія къ промышленнымъ центрамъ вызвали, между прочимъ, и проложеніе новыхъ дорогъ и улицъ, и перестройки послѣднихъ съ цѣлью оживить и строительную дѣятельность, и доставить жилища прибывающему рабочему населенію. Для этого сдѣланы были большіе займы, легшіе новой тяжестью на общинные бюджеты. И всего больше обременены здѣсь землевладѣльцы и средній классъ.

Причина увеличенія общинныхъ бюджетовъ главная—конечно естественное увеличеніе потребностей, но въ немалой степени и невѣрное пониманіе администраціей круга дѣятельности мѣстнаго самоуправленія; вслѣдствіе чего на мѣстныя средства возлагается и то, что должно бы хоть частію покрываться изъ средствъ государственной казны, какъ призрѣніе бѣдныхъ, дорожная часть и содержаніе народныхъ школъ. При всемъ томъ поводомъ къ жалобамъ на тяжесть мѣстнаго обложенія слѣдуетъ считать, кажется, не столько абсолютную его величину, сколько неравномѣрность распредѣленія мѣстныхъ сборовъ крайне усиливающую непріятность ощущенія несомой тяжести. Правительство желало помочь дѣлу уступкою уѣздамъ половины государственныхъ поземельнаго и

*) Ueberfütterung der Schule, Vollpropferei der Köpfe mit allerlei Wissen, какъ выражается Schmitz. Ср. также брошюру: Zur Ueberbürdungsfrage, von einem reichsländischen Schulmanne. 1883.

подомоваго и части класснаго налоговъ, по проекту 21 декабря 1880 г. Взамѣнъ этихъ предположеній, оказавшихся недостигающими цѣли (какъ доказалъ Fitger), явились законы 14 мая и 27 іюля 1885 г. Можетъ быть съ ихъ помощью удастся облегчить тяжелое положеніе мѣстнаго хозяйства и устранить поводы къ жалобамъ и безъ принятія на казну нѣкоторыхъ предметовъ мѣстныхъ расходовъ. Это однако сомнительно въ виду того, что законы эти повидимому способны дать лишь нѣкоторый выходъ изъ затруднительнаго положенія, но едвали способны устранить его вполнѣ. Гнейстъ выражаетъ впрочемъ надежду, что развитіе мѣтныхъ потребностей, состоя въ связи съ развитіемъ промышленности и денежнаго хозяйства, не имѣетъ въ себѣ ничего опаснаго для народнаго благосостоянія; увеличиваются расходы, увеличивается и сумма услугъ общества гражданину, а съ тѣмъ вмѣстѣ и его налогоспособность. Быстрый ростъ мѣстныхъ потребностей хотя и можетъ возбуждать опасенія, но въ тоже время онъ служитъ признакомъ крупнаго преуспѣянія въ развитіи народа.

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

СОДЕРЖАНІЕ.

стр.

ПРЕДИСЛОВІЕ.
ВВЕДЕНІЕ. VII

Часть первая. Теорія мѣстнаго обложенія.

ГЛАВА I. Мѣстное самоуправленіе какъ финансовый организмъ. 1

I. Мѣстное самоуправленіе и его задачи. 1
II. Существо и предѣлы финансовой власти мѣстнаго самоуправленія . . . 21
a) Общія соображенія 21
b) Отношеніе финансовой власти самоуправленія къ его бюджету. . 31
III. Составъ средствъ для удовлетворенія мѣстныхъ потребностей 36

ГЛАВА II. Теорія и системы мѣстныхъ налоговъ. 54

I. Общія начала 54
II. Субъекты и объекты мѣстныхъ налоговъ 66
III. Основанія и критика системъ мѣстныхъ налоговъ 91
a) Налоги самостоятельные и несамостоятельные 92
b) Значеніе различныхъ группъ налоговъ въ мѣстномъ обложеніи . 104
A. Косвенные налоги 105
Б. Прямые налоги 115

ГЛАВА III. Нормальный строй системы мѣстныхъ налоговъ 156

Часть вторая. Практика мѣстнаго обложенія.

ГЛАВА I. Система мѣстныхъ налоговъ въ Великобританіи. 201

I *Мѣстные налоги въ Англіи и Уэльсѣ* 201
Виды и назначеніе мѣстныхъ сборовъ въ отдѣльности:
I. Сборы, имѣющіе своимъ податнымъ субъектомъ приходъ 218
II. Сборы, имѣющіе сложный податный субъектъ, или взимаемые въ сложныхъ округахъ 233
Податные предметы и лица 238
Раскладка мѣстныхъ налоговъ; мѣста и лица, завѣдующія раскладкою, сборомъ и расходованіемъ ихъ 246

стр.

II. *Мѣстные налоги въ Шотландіи* 261

1. Налоги или сборы приходскіе 265
2. Налоги графствъ 268
3. Налоги городскіе 271
4. Городскіе косвенные налоги 273

III. *Мѣстные налоги въ Ирландіи* 274

1. Приходскіе налоги 279
2. Налоги графствъ 283
3. Налоги городскіе 285

Общія замѣчанія объ англійскихъ мѣстныхъ налогахъ. 289

Статистическія данныя о мѣстныхъ налогахъ Великобританіи. . . . 315

ГЛАВА II. Система мѣстныхъ налоговъ во Франціи. 339

I. *Департаментъ*. 342

Предметы и средства департаментскаго хозяйства 348

Бюджетъ департамента 360

II. *Община* 367

Предметы общинныхъ расходовъ. 371

Составъ общинныхъ доходовъ 377

Сущность каждаго вида доходовъ 378

Натуральная повинность 404

Чрезвычайные доходы общинъ 412

Бюджетъ общины. 422

Общія замѣчанія о французскихъ мѣстныхъ налогахъ. 431

Статистическія данныя о мѣстныхъ налогахъ Франціи 438

ГЛАВА III. Система мѣстныхъ налоговъ въ Пруссіи 450

Провинціальное управленіе и хозяйство. 458

Хозяйство провинціи 473

Хозяйство уѣзда 479

Хозяйство общины 489

Виды общинныхъ налоговъ и сборовъ.

A. Особые сборы и налоги 496

B. Косвенные налоги 505

C. Прямые налоги 507

Общія замѣчанія о прусскихъ мѣстныхъ налогахъ, попытки реформъ и новые законы 532

Статистическія данныя о мѣстныхъ налогахъ Пруссіи 554

ВАЖНѢЙШІЯ ОПЕЧАТКИ.

Стран.	*Строка.*	*Напечатано.*	*Слѣдуетъ.*
32 и нѣк. другія		Фаухеръ	Фоше.
35	1 сверху	Staassbürgerthum	Staatsbürgerthum
—	14 »	но	то
117	9 снизу	алога	налога
157	1 сверху	-ного,	-ного налога,
—	42 »	ситсема	система
160	3 »	такъ	какъ
198	17 »	подходную	подоходную
207	3 снизу	1869	1871
217	15 сверху	сборы	расходы
241	20 »	sealable	saleable
420	8 снизу	Verdalle и пр. прибавить:	1881.
435	19 св. 9 сн.	cantonals	cantonaux
458	4 снизу	Kommunalverand	Kommunalverband

На стр. 201 въ указаніи литературы слѣдуетъ прибавить:

Pell, The incidence and administration of local taxes. (въ The London National Revue 1883, № 3). Local government and taxation, by Rathbone, Pell and Montague, 1885.

13—